

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em
Sistemas Sócio-organizacionais da Actividade Económica

A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO
NATUREZA PRESENTE DE UMA RELAÇÃO

Autor: Leopoldo Mesquita Nunes

Orientação: Professor Doutor Estêvão Stoer

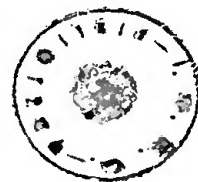
Júri:

Presidente: Professora Doutora Ilona Zsuzsanna Kovács

Vogais: Professor Doutor Estêvão Stoer

Professora Doutora Margarida Chagas Lopes

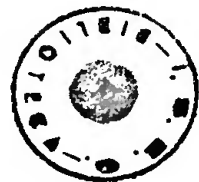
Junho 1998



RESUMO

Nunca como hoje a actividade educativa foi chamada a desempenhar um papel estratégico de primeira linha na vida económica das sociedades, como factor decisivo da sua *modernização* e da sua *competitividade*. Os sistemas educativos são incumbidos do mandato de acompanhar, na formação dos seus utentes, as rápidas mudanças económicas e tecnológicas do presente, ao mesmo tempo que se reconhece serem os mesmos incapazes de o fazer sem que sofram profundas reestruturações, as quais vão no sentido de diluir progressivamente a separação entre educação e formação e de pautar a actividade educativa por critérios de produtividade e racionalidade. Declarando-se impotentes para gerir por si sós esta mudança e num contexto de crise do chamado Estado-Providência, os governos concentram esforços na construção de mercados educativos com o concurso dos quais e sob regulação do Estado se espera vir a resolver esse mesmo problema. Onde existem mercados educativos em expansão existe também uma indústria educativa em expansão, à qual afluem os capitais em busca de aplicações lucrativas. Com o apoio das chamadas novas tecnologias da informação, torna-se pela primeira vez possível produzir e vender bens e serviços educativos em grande quantidade, de forma diferenciada e a baixo custo, e os sistemas educativos actuais tornam-se um entrave ao desenvolvimento das chamadas indústrias da educação e do conhecimento. A *empresarialização* e a privatização das escolas, bem como as tentativas de integração dos sistemas educativos nos circuitos mundiais de produção, distribuição e venda dos produtos daquelas indústrias, são duas consequências previsíveis deste estado de coisas. De assunto público de interesse prioritário, a educação passa progressivamente a assunto de interesse privado. Isto vem colocar o problema das implicações destas mudanças na própria natureza da actividade educativa e nas atribuições que até aqui lhe têm estado confiadas no quadro das funções de acumulação, legitimação e controlo do Estado nas sociedades actuais.

Palavras-chave: educação; desenvolvimento económico; competitividade; novas tecnologias; mercados educativos; indústria educativa.



ABSTRACT

Never like today has education been charged with the mission of making societies competitive in a globalized world. Education systems have got as mandate the responsibility of training students in order to follow the economic and technological changes, in spite of common recognition of their mispreparation for doing it well. Restructuration is thus imperative and it is accomplished in a progressive narrowing of the gap between education and training, as well as introducing in educative institutions rigid forms of management based upon rentability and rationality. In a context of crisis of so-called Welfare State and declaring themselves unable to handle such radical change, governments concentrate efforts upon the construction of education markets, with which and relying on the regulatory role of the state, could that problem be settled. Expansible education markets imply expansible education industry and both attract financial capital looking for good profits. With the support of new information technologies is possible for the first time to produce and sell knowledge industrially and profitably. Education systems act in this context as impediments to the education and knowledge industries development. Two consequences of this situation are schools privatisation and schools-enterprise transformation, as well as the integration of education systems in the information global distribution circuits. Usually considered a public matter, education transforms itself into a private one. The consequences are dramatic, both in the very nature of educational activity as to its role in the context of state functions of accumulation, legitimation and social control in our societies.

Key-words: education; economic development; competitiveness; new information technologies; education markets; education industry.

AGRADECIMENTOS

Desejaria começar por agradecer aos Professores Manuel Villaverde Cabral, Paulo Pedroso e, particularmente, à Professora Maria Eduarda Cruzeiro pela maneira atenciosa, solícita e acertada com que me apoiaram no delicado primeiro passo da concretização desta dissertação, a escolha do seu tema e do meu Orientador.

As palavras seguintes de agradecimento vão para o meu Orientador, Professor Stephen Stoer, com quem praticamente me iniciei nos meandros da temática desta dissertação e com a ajuda de quem ganhei verdadeiro entusiasmo por compreendê-la e aprofundá-la. O Professor Stoer soube ser o Mestre e o Amigo, sem o qual este trabalho não poderia ser realizado.

Aqui deixo também agradecimentos sinceros aos Conselhos Directivos da Escola Secundária nº2 da Portela, onde lecciono, e aos meus Colegas, que me apoiaram por diversas maneiras em todo este período.

Agradeço também aos meus Pais, Familiares e Amigos pela maneira como me estimularam e como souberam compreender as minhas dificuldades e «exigências» no difícil trabalho de parto desta dissertação.

A última palavra de agradecimento é a mais longa e sentida e vai para a Alda, minha Mulher. É a ela que dedico, com Amor, o que de melhor possa haver neste trabalho.

ÍNDICE

A EDUCAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO - - NATUREZA PRESENTE DE UMA RELAÇÃO

INTRODUÇÃO	6
I - A ACTUAL PRIORIDADE EDUCATIVA NO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO	
1. Introdução	10
2. Educação: a grande aposta para sobreviver na competição mundial	12
3. Educação e formação: dois conceitos que se fundem na urgência da globalização	29
4. Novas competências e qualificações para um sistema de educação/formação pós- <i>fordista</i>	37
5. Questionando alguns pressupostos	43
5.1. O investimento em capital humano: para além do «consenso»	43
5.2. Para onde vai a educação?	59
II - ENTRE O ESTADO E O MERCADO - - DA ECONOMIA DA EDUCAÇÃO À ECONOMIA NA EDUCAÇÃO	
1. Introdução	63
2. Os mercados educativos	65
2.1. A teoria do sistema de mercado, o Estado e a educação	66
2.2. A construção de mercados educativos	71
2.3. Os mercados educativos e a hierarquização social	75
2.4. A educação como mercadoria	80
3. A penetração de uma lógica capitalista no funcionamento do sector educativo	87
4. A legitimação teórica e ideológica da «utopia do mercado» na educação	98
5. O <i>Estado regulador</i> e a <i>racionalização</i> da gestão no sector educativo	107
6. O «novo» papel do Estado na educação - um caso paradigmático de aplicação das propostas do Banco Mundial	118
III - CONCLUSÕES	121
BIBLIOGRAFIA	130

INTRODUÇÃO

Nunca como hoje a educação (aqui considerada na dupla acepção de formação geral, tecnológica e profissional) foi considerada um factor-chave tão importante e decisivo para o desenvolvimento e até a própria sobrevivência das sociedades, invocando-se para tal quer a crescente sofisticação das tecnologias e a abundância da informação, quer a maior complexidade das estruturas e das relações sociais, quer a precaridade e a volatilidade das ocupações profissionais, quer também a desvalorização do capital físico perante o capital humano, quer ainda a necessidade de promover a igualdade de oportunidades e defender as identidades nacionais ameaçadas pelas chamadas globalização e mundialização das economias, quer finalmente o crescente peso dos serviços educativos no produto interno das economias e os potenciais ganhos comerciais em termos de balança externa de serviços.

Esta importância conferida à educação é acompanhada naturalmente de reestruturações e de reformas profundas dos sistemas educativos, visando adaptá-los a esse papel ciclópico que lhes é atribuído, qual seja o de se constituírem como instrumento determinante do êxito nas *guerras* do desenvolvimento económico moderno.

Gera-se assim um «consenso» sobre a necessidade de expandir continuamente a oferta educativa e de «racionalizar» essa oferta, melhorando constantemente a qualidade e a relevância dos serviços prestados pelos sistemas de educação e formação. Um tal «consenso» assenta, por sua vez, em algumas ideias tomadas como inquestionáveis e imperativas, como sejam as da *globalização* e *modernização* das economias, que implica convergência e tendência para a uniformidade dos sistemas económicos, à imagem dos modelos liberais, designadamente os de raiz anglo-saxónica, da *competitividade*, que imprime aos processos e comportamentos económicos o sentido de urgência e de luta permanente pela sobrevivência, a da *revolução tecnológica* e das *novas tecnologias*, espécie de deus *ex-machina* sob o império do qual tudo se permite e tudo se justifica, etc., etc.

No quadro assim definido, justifica-se que, para além da sistematização do que é mais ou menos evidente, se procure investigar o que está para além dos textos oficiais e dos programas dos governos, quais são os interesses que se disputam e os objectivos que se procuram quando se proclamam as mais acesas paixões pela «coisa» educativa.

Nesta dissertação propomo-nos precisamente analisar o conteúdo e o sentido da relação entre a educação e o desenvolvimento económico (este tomado na acepção que lhe dá o discurso dominante, e que se pode resumir em quatro palavras-chave: competitividade, modernização, crescimento e emprego), tal como ela se apresenta hoje nos países mais desenvolvidos do mundo actual (vulgarmente chamados países do Norte desenvolvido). Debruçar-nos-emos sobre a forma como é habitualmente perspectivada a importância da educação para o desempenho das economias e para a implantação de novos modelos de produção e questionaremos os consensos a que atrás se fez referência.

Na análise que nos propomos fazer, daremos particular atenção (talvez por ser um domínio não muito investigado e a que atribuímos bastante importância para a compreensão global do tema em questão) ao problema da extensão à actividade educativa de uma lógica mercantil e capitalista de produção e de distribuição, o que alguns autores designam por *mercadorização* da educação. Neste âmbito, preocupar-nos-á a questão de saber até que ponto a «expansão educativa» actual e a ideologia que lhe subjaz constituem, para além de uma resposta a necessidades económicas e sociais evidentes, um reflexo do processo de *mercadorização* atrás mencionado. Sobre este último, procuraremos clarificar o papel e o «interesse» dos Estados na sua implementação, bem como os respectivos efeitos na natureza e na organização do mundo educativo.

Em suma, é nosso propósito com este trabalho contribuir para uma melhor compreensão relativamente a um processo extremamente complexo e que diz respeito à forma como hoje se manifestam, como interagem e se condicionam interesses sociais intra e inter-contraditórios, no que à educação se refere: o interesse dos Estados e das classes dominantes, consistente em fazer da educação um instrumento de hegemonia ou de sobrevivência na competição económica mundial do presente e, simultaneamente, de controlo, hierarquização e legitimação no quadro da ordem social vigente; o interesse das empresas em colocar o sistema de educação e formação ao serviço dos seus interesses de produção e de lucro; o interesse dos particulares em tirar todo o partido daquilo que a educação pode significar em termos de preparação para a vida activa e de mobilidade social; o interesse do capitalismo internacional em fazer da actividade educativa uma área de negócios onde se possam investir com sucesso os capitais que buscam aplicações lucrativas; e o interesse das comunidades em tomar a educação como um instrumento de civilização e de domínio sobre as suas condições de existência numa base de progresso, de equidade e de justiça social.

Partimos para a elaboração desta dissertação com uma intuição, de acordo com a qual nos encontramos cada vez mais em presença do que podemos designar como alargamento do campo de visão e de análise sobre a problemática da relação entre a educação e o desenvolvimento económico: a educação deixa de ser considerada apenas ou quase só como um meio de reproduzir as relações sociais de produção e de formar quadros e trabalhadores para os novos sistemas e modelos de produção, e passa a ser considerada também e de uma forma cada vez mais intensa como um sector da economia de serviços com grandes potencialidades de crescimento e desenvolvimento futuro. Esta nossa intuição, podendo ser apercebida aqui e acolá de uma forma dispersa, encontrava-se (e encontra-se) no entanto praticamente ausente ou «oculta» nos textos e documentos oficiais, o que reforçou o nosso interesse por esclarecê-la.

A metodologia que seguimos assentou assim, em parte, na procura de construir o objecto de estudo a partir da análise dos elementos dispersos que o compõem. Para tal, consultámos e analisámos alguma da mais importante literatura sobre o tema em questão, retirando dela o que podia interessar aos propósitos do nosso estudo. Por vezes foi necessário proceder à «desconstrução» de documentos de política educativa, segundo uma metodologia que visa descobrir o sentido oculto dos mesmos e desenvolvida, entre outros, por Codd (1988). A tarefa seguinte a que nos propusémos - necessariamente modesta, tendo em conta os limites de um trabalho desta natureza - foi a de testar o corpo teórico que íamos construindo, através da verificação da sua coerência interna e da sua confrontação com factos e posições da mais diversa proveniência.

Não é seguramente a nós que compete avaliar a forma como cumprimos tão árdua quanto interessante tarefa.

**I - A ACTUAL PRIORIDADE EDUCATIVA
NO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO**

1. Introdução

Existe hoje, como talvez nunca tenha acontecido no passado, um «consenso» quase esmagador sobre a importância central da educação no desenvolvimento económico dos países e das regiões. E tão esmagador como o mencionado consenso é o tom de urgência que é conferido às «batalhas da educação», como se delas dependesse a sobrevivência física não apenas dos indivíduos tomados isoladamente, mas das próprias nações ou dos blocos regionais, putativamente envolvidos em guerras económicas de agressão e de extermínio¹.

A actual prioridade educativa é, em certa medida, um *remake* da que, entre 1960 e 1970, enformou as políticas de crescimento económico na generalidade dos países desenvolvidos e no que hoje são os Novos Países Industrializados. Após um interregno ocorrido na fase recessiva que vai do início da década de 70 até meados da década de 80, em que «(se) começou a duvidar do fundamento da equação demasiado primária “quanto mais instrução, mais prosperidade”» (O.C.D.E.,1992, pág.27), o «capital humano» volta a adquirir uma importância prioritária nas políticas económicas dos países acima mencionados, embora numa perspectiva algo distinta, em que a preocupação fundamental deixou de ser a da educação para todos, para passar a ser a qualidade da educação ministrada. A este propósito, afirma-se no citado documento da O.C.D.E.:

Se é verdade que a teoria do capital humano é novamente reputada, que razões de ordem económica justificam que o Estado financie o ensino, o ângulo sob o qual esta questão é considerada já não é o mesmo de há 20 anos. Como a precedente citação o revela, o interesse é, a partir de agora, mais pela procura *qualitativa* de mão-de-obra e, por conseguinte, pelas qualidades dos trabalhadores, do que só pela expansão quantitativa. Face à rapidez e à onnipresença do progresso técnico, exigem-se trabalhadores que sejam capazes de se adaptar facilmente às novas exigências, dito de outra forma, que possuam os conhecimentos teóricos e práticos necessários para facilmente poderem mudar de emprego e uma experiência suficientemente larga para que possam executar tarefas muito diversas num trabalho organizado por equipas. Alguns vão mesmo mais longe e afirmam que o que nos nossos dias determina a boa evolução da economia é a aptidão para produzir bens e serviços de alta qualidade, graças a uma mão-de-obra altamente qualificada nos seus conhecimentos teóricos e técnicos. Em síntese, por detrás do interesse actualmente conferido à qualidade do ensino actuam poderosos imperativos económicos e técnicos.(pág. 28/29)

¹ É neste contexto aliás que, na actual competição inter-nações pela primazia no desempenho educativo, é frequentemente invocado, por analogia, o toque a rebate que na América dos finais da década de 50, e a pretexto do lançamento pela União Soviética do «spoutnik», erigiu a elevação do nível educativo a condição *sine qua non* de sobrevivência nacional face à ameaça soviética.

No contexto assim definido, diluem-se progressivamente as fronteiras entre a educação e a formação, já que todas as qualidades individuais e sociais que o processo educativo é chamado a promover e desenvolver são mobilizadas para o processo produtivo e respectiva envolvência, de tal forma que quase chega a ser decretado o fim das «querelas ideológicas» sobre as finalidades da educação (Comissão Europeia, 1992). Escola e empresa começam a ser consideradas como instituições afins e complementares, não apenas no que diz respeito ao objectivo de instruir e qualificar a população, como até na própria estrutura e natureza da respectiva actividade, num processo que alguns autores designam como «empresarialização das escolas» e «escolarização das empresas» (Carneiro, 1988).

Sob o signo das «competências transferíveis», o cidadão é chamado a procurar e os governos são conduzidos a promover e apoiar uma formação «universal» que habilite o trabalhador, onde quer que ele se encontre, a realizar um vasto leque de aprendizagem e a ser capaz de desempenhar um grande número de ocupações diferentes nos mais variados contextos. O «trabalhador mundial» que assim se procura torna-se o vértice das chamadas «magnet economies», capazes de atrair os capitais que erram pelo mundo em busca das aplicações mais lucrativas.

Uma das questões importantes que toda esta situação coloca é a de saber que formas de organização social, que novos modelos de produção e que reestruturações educativas são necessárias para que, com base nas possibilidades imensas que oferece o progresso científico e tecnológico actual, se alcancem melhorias decisivas nos níveis de bem-estar da população, nas relações sociais de trabalho e na participação social e política dos cidadãos. E esta questão é tanto mais decisiva quanto as enormes potencialidades actuais são paradoxalmente acompanhadas do agravamento das desigualdades, do aumento do desemprego e da incerteza quanto ao futuro.

Assim, na base do discurso dominante sobre a «prioridade educativa» estão diversos pressupostos que há que questionar, a fim de que se possa «despir» aquele mesmo discurso da carga ideológica com que, em nome dos interesses dos trabalhadores e dos cidadãos mas na verdade fora do respectivo controlo democrático, se o pretende utilizar no processo de «destruição criadora» actualmente em curso no sistema mundial capitalista, processo de «destruição criadora» este em que as indústrias da «informação» e do «conhecimento», ligadas por inúmeros laços às actividades educativas, emergem como um dos sectores mais dinâmicos e lucrativos.

2. Educação: a grande aposta para sobreviver na competição mundial

Num Relatório para a UNESCO, recentemente divulgado e intitulado *Educação: Um Tesouro a Descobrir* (Delors *et al.*, 1996), a denominada Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, dirigida por Jacques Delors e que congrega reputados especialistas da área da educação (incluindo, de Portugal, Roberto Carneiro), sintetiza assim a relação entre a educação e o desenvolvimento económico:

No dealbar do século XXI, a actividade educativa e formativa, em todas as suas componentes, tomou-se um dos motores principais do desenvolvimento. Por outro lado, ela contribui para o progresso científico e tecnológico, assim como para o avanço geral dos conhecimentos, que constituem o factor decisivo do crescimento económico. (*op. cit.*, pág. 63)

Constatando que «sob a pressão do progresso técnico e da modernização, a procura da educação para fins económicos não parou de crescer na maior parte dos países» e que «as comparações internacionais realçam a importância do capital humano e, portanto, do investimento educativo para a produtividade» (pág. 62), o Relatório conclui:

Requerem-se novas aptidões e os sistemas educativos devem dar resposta a esta necessidade, não só assegurando os anos de escolarização ou de formação profissional estritamente necessários, mas formando cientistas, inovadores e quadros técnicos de alto nível. (pág. 62)

Nestas considerações se inclui igualmente, para os autores do documento, o desenvolvimento acelerado da formação profissional contínua, «concebida, antes de mais, como um acelerador do crescimento económico» (pág. 62) e que «adquire (...) a dimensão dum investimento estratégico», tendo em conta «a rapidez das alterações tecnológicas» e a correspondente «necessidade de flexibilidade qualitativa da mão-de-obra» (*ibidem*).

Na mesma linha de argumentação, o Banco Mundial (1995) afirma que

a melhoria das aptidões e da capacidade do trabalhador é essencial para o êxito económico numa economia global cada vez mais integrada e competitiva. Os investimentos em capital humano podem melhorar o padrão de vida familiar, expandindo as oportunidades, aumentando a produtividade, atraindo investimentos de capital e elevando a capacidade de auferir renda. (*op. cit.*, pág. 42)

Vê-se assim que, sob a acção daquilo que alguns autores designam por *imperativo tecnológico*, a educação e a formação das populações são encaradas como a chave para a sobrevivência individual e colectiva, no quadro de uma competição económica sem barreiras a nível mundial.

Na verdade, o discurso educativo oficial - e, mais do que o discurso, as políticas - executa a sua dança em torno de duas palavras-chave: *competitividade*, termo que acaba por operar uma conversão semântica do conceito de «igualdade de oportunidades», fazendo-o adquirir o sentido de «selecção natural» dos mais fortes; e *modernização*, esta utilizada com o sentido de apresentar como ideal inquestionável a atingir a organização sócio-económica dos países do «centro» do sistema mundial capitalista (Correia, Stolerof e Stoer, 1993).

Num documento intitulado *Limites à Competição* (1994), o chamado *Grupo de Lisboa* identifica a existência de uma «ideologia da competição», que eleva o mencionado objectivo de *competitividade* à categoria de *imperativo* e de *credo* que tudo condiciona, nos termos que são assim exemplificados no documento em apreço:

A «batalha pela competitividade» é a batalha mais falada dos últimos vinte anos.

As pessoas estão preocupadas com o desemprego e a falta de trabalho? A resposta é: «competitividade». Devem os currículos universitários ser modificados e porquê? A resposta é: «para ajustar esses currículos às necessidades da indústria, com vista a torná-la mais competitiva». Os países preocupam-se com um melhor desenvolvimento e utilização da tecnologia? A resposta é: «competitividade». (Grupo de Lisboa, 1994, págs. 143)

O fundamento da ideologia da *competitividade* é, para os autores do documento em análise, o de que «as economias e sociedades actuais estão envolvidas numa guerra tecnológica, industrial e económica, a nível global», pelo que há que fazer tudo para «derrotar os adversários» a fim de obter a supremacia ou, pelo menos, sobreviver. Como «evangelizadores» do novo credo, o documento aponta os «milhares de economistas e peritos dos Estados Unidos, Europa Ocidental e, mais recentemente, do Japão, Taiwan, Singapura e Coreia do Sul», os quais estabeleceram «o carácter de lei natural de muitos dos princípios e mecanismos da moderna economia de mercado capitalista», explicitando nos seus textos que a competitividade não constitui apenas uma preocupação e um objectivo da empresa (...), dos sectores industriais (...), ou do país (...), mas que a competitividade diz respeito a todos, incluindo o Estado, o sistema educativo, o sistema de saúde e os sindicatos (*op. cit.*, págs. 145 a 147).

Assim, nos dias de hoje todos os governos afirmam e repetem que uma nação competitiva é uma nação instruída e que um sistema educativo eficiente é a primeira condição para garantir aquela *competitividade* e para aceder à *modernização*, ou, dito por outras palavras, para conseguir um lugar pelo menos aceitável na divisão internacional do trabalho e do rendimento.

A este propósito, afirma-se num documento recente da OCDE (1998) que

dans des domaines très variés, de grands espoirs se fondent sur l'investissement dans le capital humain pour permettre d'atteindre les objectifs économiques et sociaux essentiels. Ils intéressent des pays, des entreprises et des individus qui luttent pour ne pas être exclus d'une compétition intense dans laquelle les connaissances et les compétences sont essentielles (...) - *op. cit.*, pág. 9.

Sucede que por detrás da consigna da *competitividade* e da *modernização* atrás referidas, se encontra uma lógica de crise e de reestruturação do sistema mundial capitalista, num processo que alguns autores caracterizam como traduzindo o esgotamento de um modo de acumulação e de regulação *fordista* (Aglietta, 1976; Boyer, 1994) e a tentativa da sua superação por meio de estratégias diversas que passam pela automação e pela chamada *flexibilização* da organização da produção e da relação salarial, através das quais cada um dos intervenientes naquele sistema procura alcançar uma posição estratégica favorável na competição económica mundial.

É neste contexto que os sistemas de educação e formação são chamados a desempenhar uma função imprescindível, para o desempenho da qual se considera serem necessárias profundas transformações nesses mesmos sistemas.

Assim, na base das transformações consideradas necessárias para os sistemas de educação-formação está a emergência do que alguns autores chamam novo *paradigma técnico-económico*¹, característico do que outros autores designam por economia *pós-industrial* [Bell (1973), Hirschhorn (1986)]. A característica mais sublinhada do novo paradigma é a *flexibilidade*, tanto de mercados, produtos, tecnologia e trabalho, como das próprias organizações, onde deverão vigorar práticas descentralizadas e participativas, com recursos humanos qualificados e polivalentes, tudo dentro de uma estratégia que visa fazer face ao

¹ Segundo Rodrigues (1994) as características fundamentais deste *novo paradigma técnico-económico* podem sintetizar-se como segue: o seu cerne reside nas tecnologias de informação e na capacidade que estas proporcionam de reduzir o respectivo custo de produção, transmissão e arquivo, caracterizando-se por elevadas taxas de mudança tecnológica num leque muito alargado de sectores e por uma grande flexibilidade e rapidez na mudança dos modelos e dos produtos, com simultâneo aumento da produtividade do trabalho. A capacidade de descentralização e de flexibilização juntar-se-á agora, como principal vantagem competitiva, a capacidade de gerir informação e de criar linguagens que codifiquem os saberes e as competências profissionais e que tomem estes saberes e competências simultaneamente mais transferíveis e menos apropriáveis por terceiros. Neste novo paradigma, a unidade organizativa de base deixa de ser a empresa isolada para passar a ser a rede de empresas, uma vez que só assim é possível gerir e tirar partido dos enormes fluxos de informação e da crescente complexidade desta (ver pág. 92/93 da obra citada)

que se considera ser um esgotamento do modelo *fordista* de produção e regulação [Kovács (1998)].

Stoer *et al.* (1990) referenciam duas das abordagens mais importantes no quadro da problemática e da estratégia acima referidas: a primeira, é a que é protagonizada pelos teóricos da escola da *regulação* (Aglietta, Boyer, Lipietz, etc.) e a segunda, protagonizada por Piore & Sabel sobretudo na sua obra «The Second Industrial Divide» (1984). Em ambas as abordagens, a «especialização flexível» surge como possível saída para a «crise do fordismo», embora a perspectiva de Piore & Sabel confira a uma tal estratégia um carácter mais imperativo do que os «regulacionistas», os quais a consideram tão-só como uma das saídas possíveis para a crise. Dentro do tema que nos ocupa, esta diferença significa que enquanto os «regulacionistas» consideram que as novas tecnologias de produção não implicam só por si um novo modo de regulação pós-fordista e uma valorização das condições de trabalho, podendo haver cenários alternativos, para Piore & Sabel as novas tecnologias industriais, na situação de esgotamento do modelo *fordista*, quase impõem uma «ruptura industrial» na base da inovação e da especialização flexível, sendo que tal saída, obrigando a uma requalificação dos recursos humanos e a novas formas de organização industrial, se pode traduzir num progresso para os próprios trabalhadores.

Uma tal visão optimista é também partilhada por Hirschhorn, o qual vê, para além dos constrangimentos imediatos que possam resultar da aplicação das novas tecnologias industriais, a possibilidade de se criarem condições que conduzam o homem «para lá da mecanização». Assim, salientando a necessidade de «to reconstruct the institutional framework within which companies, governments, unions and schools develop, implement and coordinate their plans» (*op. cit.*, pág. 169), Hirschhorn afirma:

The new technologies do not constrain social life and reduce everything to a formula. On the contrary, they demand that we develop a culture of learning, an appreciation of emergent phenomena, an understanding of tacit knowledge, a feeling for interpersonal processes, and an appreciation of our organizational design choices. It is paradoxical but true that even as we are developing the most advanced, mathematical, and abstract technologies, we must depend increasingly on informal modes of learning, design, and communication.

(...) We must view current failures, not as signs of impossibilities, but as indicators of the unique problems we face in managing the transition to a post-industrial work system. Only in this way can we develop designs and policies that will take us beyond mechanization.



Debruçando-se sobre a mesma problemática, Brown & Lauder consideram por seu turno que, no quadro do capitalismo, se podem considerar duas estratégias de superação da crise, uma designada de *neo-fordista* e outra de *pós-fordista*. Brown & Lauder (1996, pág. 5) definem assim o conteúdo de tais estratégias:

«For analytical purposes it is useful to distinguish two 'ideal typical' models of national economic development in terms of neo-Fordism and post-Fordism (...). Neo-Fordism can be characterized in terms of creating greater market flexibility through a reduction in social overheads and the power of trade unions, the privatization of public utilities and the welfare state, as well as a celebration of competitive individualism. Alternative, post-Fordism can be defined in terms of the development of the state as a 'strategic trader' shaping the direction of the national economy through investment in key economic sectors and in the development of human capital. Therefore, post-Fordism is based on a shift to 'high value' customized production and services using multi-skilled workers (...).

Os autores acima mencionados consideram que entre os que defendem o papel vital da educação e da formação para a prosperidade das nações se manifestam duas linhas principais, que designam por *Nova Direita* e por *Esquerda Modernizadora*. Em termos muito gerais, Brown & Lauder consideram que as posições da *Nova Direita* se enquadram numa estratégia «neo-fordista» de desenvolvimento económico, enquanto que as posições da *Esquerda Modernizadora* se identificam com uma estratégia «pós-fordista».

Assim - prosseguem Brown & Lauder (apoiando-se em estudos de Stephen Ball sobre a realidade inglesa dos anos oitenta) -, a *Nova Direita* considera que a sobrevivência das nações se terá de basear numa política interna de selecção natural dos mais aptos, esta efectuada através da promoção da escolha parental num mercado de escolas competindo entre si. Uma tal política, argumentam os autores, em lugar de promover o tipo de eficiência e flexibilidade próprias de uma economia pós-fordista, como à primeira vista poderia parecer, acaba por escolarizar a maioria das crianças para ocupações que requerem baixos níveis de qualificações e aptidões, adequando-se assim a uma estratégia neo-fordista.

Por sua vez, a *Esquerda Modernizadora* colocará como prioridade, num «mercado de trabalho global» e «cada vez mais competitivo», a criação de uma economia-imã (*magnet economy*) capaz de atrair capitais que criem empregos qualificados e bem remunerados. Os investimentos em *capital humano* tornam-se assim uma prioridade absoluta para os governos, cabendo ao sistema de educação e formação promover o trabalhador qualificado e especializado, no quadro de uma sociedade toda ela impregnada de uma cultura de

aprendizagem contínua de novas capacidades e de novos conhecimentos. Assim, uma população altamente qualificada garantirá simultaneamente a prosperidade e o emprego.

Neste ponto, Brown & Lauder chamam a atenção para uma característica na posição da *Esquerda Modernizadora*, que é o facto de o ónus da «empregabilidade» acabar por recair sobre o trabalhador, o qual terá de aproveitar as oportunidades de formação que são postas à sua disposição, limitando-se depois o Estado a garantir uma «protecção mínima» para os que não conseguirem *empregar-se*. Criam-se assim argumentos favoráveis e legitimadores da chamada flexibilização e da precaridade dos empregos, circunstância que, concluem os autores, acaba por aproximar muito as posições da *Nova Direita* e da *Esquerda Modernizadora*.

No quadro da problemática que vimos referindo, vale a pena conhecer um pouco mais de perto as posições teóricas dos *left modernizers* de que nos falam Brown & Lauder, tanto mais que variantes de tais posições têm vindo, com as especificidades que lhes são próprias, a alcandorar-se a posições de governo em países europeus tão importantes como o Reino Unido e a França, e também em Portugal. De resto, as próprias políticas saídas da União Europeia e da sua Comissão, particularmente da Direcção-Geral XXII (Educação, Formação e Juventude), são em muito impregnadas de tais posições, o mesmo se passando do outro lado do Atlântico, nos EUA da Administração Clinton.

Debruçar-nos-emos sobre dois autores citados por Brown & Lauder: Gordon Brown e Gosta Esping-Andersen. O primeiro destes autores, Gordon Brown, tem a particularidade de ser o actual Chanceler do Tesouro do Governo trabalhista britânico saído das últimas eleições gerais realizadas neste país.

Num artigo intitulado *The Politics of Potential: a New Agenda for Labour* e publicado numa colectânea que teve a primeira edição publicada em 1994¹, Gordon Brown começa por afirmar que o objectivo do socialismo que preconiza é o de que cada indivíduo tenha a oportunidade de realizar plenamente o seu potencial, ou seja, que a cada indivíduo seja dada a capacidade de cruzar a ponte que separa aquilo que ele hoje é e aquilo em que ele, pelas suas potencialidades, se pode tornar amanhã. Advogando uma alteração na natureza do *Welfare State*, G. Brown defende que os governos devem substituir o seu papel de protecção por um papel activo de promoção [“(...) to foster personal responsibility and not to substitute for it”; “(...) not what the state can do for you but what the state can enable you to do for

yourself" - pág.114 da obra citada]. Por outro lado, G. Brown defende um «novo igualitarismo económico» que baseia na tese segundo a qual a força dirigente da economia moderna é o potencial das pessoas, ou seja, o valor do seu trabalho, pelo que uma economia obtém ou não sucesso consoante consiga ou não promover a qualificação dos seus trabalhadores. De uma forma *sui generis*, G. Brown inverte a relação tradicionalmente estabelecida entre o capital e o trabalho, dizendo o seguinte:

Instead of capital exploiting labour for the benefit of the few, the challenge is to rebuild our economy to ensure labour can use capital to the benefit of all. (pág. 114)

G. Brown fala mesmo em «*skills revolution*» e enfatiza ainda mais a ideia precedente, afirmando:

While capital remains an essential ingredient for the success of an individual company, it should be treated as a commodity like plant and machinery rather than the directing force of our economy, and we should recognize that it is the skills of all the workforce that are the key to economic progress. (pág. 116)

Em consonância com as ideias acabadas de expor, G. Brown apresenta desta forma o programa político que considera adequado para a área educativa:

The role of government must be far more ambitious than uniform provision of educational opportunities for all to 16 or 18 and for a minority afterwards. It must therefore define the public interest in what we must call lifetime or lifelong learning - the social good and common benefits that cannot be appropriated by the individual or company - and then to implement it, for example through entitlements to learn for 16-19-year-olds, support with pre-school education, personal development advice services, annual career check-ups. But we can go further, to shape not just the education system but the whole tax system to reflect the public benefit in harnessing potential - for example, fiscal incentives for investment in personal development and accounting systems that show real worth of training; setting tough standards and qualifications systems; legislation to provide entitlements to paid leave, rights to training for the young at work and so on. Using the power of modern technology and the experience of distance learning and the Open University, we should establish a desktop university, a telecommunications-based advanced education network, which people can access via their workplace work-station or at home. (pág. 122)

Gosta Esping-Andersen (1994), um outro autor incluído por Brown & Lauder no lote dos *left modernizers*, vem defender este mesmo empenhamento do Estado em garantir aos cidadãos oportunidades de formação ao longo da vida, analisando no entanto o problema de uma outra perspectiva.

¹ *Reinventing the Left* (ver Bibliografia)

Partindo do pressuposto de que as sociedades capitalistas avançadas entraram já na era pós-industrial, com um declínio das indústrias tradicionais de tipo fordista e as «profissões para toda a vida» que lhes estão associadas, passando a predominar largamente as actividades administrativas e de serviços, Esping-Andersen coloca a questão de saber se nesta situação existe alternativa ao «modelo americano» de expansão do emprego ao preço do aumento da polarização ocupacional e salarial, da constituição de um proletariado de serviços e do aumento das desigualdades sociais. A sua resposta é afirmativa na condição, entre outras coisas, de que o Estado de Bem-Estar deixe de concentrar a sua acção, como acontece hoje, no pré e no pós vida profissional e passe a fazê-lo no período activo dos indivíduos e das famílias, incidindo em duas áreas principais: prestação de serviços sociais de apoio às famílias trabalhadoras e oportunidades de formação em qualquer fase da vida activa dos seus membros, garantindo assim um nível de vida adequado, possibilidades de nova carreira profissional e de mobilidade social, mesmo que em determinados períodos das suas vidas as pessoas tenham de se conformar com trabalhos pouco qualificados e de baixos salários. Um ponto central na argumentação de Esping-Andersen é o princípio que toma por certo de que a educação e a formação proporcionam só por si aos indivíduos que as adquirem uma boa garantia de emprego e de mobilidade profissional ascendente.

Para clarificar melhor a posição deste autor, deixamos o seguinte parágrafo com que ele conclui o seu texto atrás mencionado:

In sum, if the welfare state can extend a citizen's guarantee of skill acquisition and social servicing at any point during the life-cycle, labour-market inequalities, worker flexibility and a mass of poor jobs are not necessarily incompatible with an egalitarian ideal. Put differently, if we were to abandon our traditional 'Fordist' notions of equality in favour of a more dynamic life-course guarantee, post-industrial society need not be a predestined zero-sum trade-off between full employment and equality.
(pág. 183)

Temos pois que, comum às posições dos dois autores acabados de referir (mais exuberante e «triumfalista» a de G. Brown, mais contida e «realista» a de Esping-Andersen), está uma confiança quase ilimitada na educação e na formação para garantir tanto a prosperidade e o emprego como também a realização pessoal e profissional dos cidadãos. Trata-se, no fim de contas, do direito-dever destes últimos a uma boa formação, não apenas inicial mas sobretudo contínua, elevado a factor primordial do desenvolvimento económico e social.

Diversas objecções à visão optimista desta *Esquerda Modernizadora* são colocadas por Brown & Lauder (1996). Desde logo, não terá base real a ideia de que um pequeno número de países ocidentais consiga adiantar-se a todos os demais (e aqui são mencionados, a título de exemplo, os países da orla do Pacífico, habitualmente designados por *tigres asiáticos*) através da capacidade de uma população altamente instruída e qualificada em atrair o capital industrial e financeiro internacional e pô-lo ao seu serviço. Mas o ponto mais vulnerável das suas teses, referem aqueles autores, reside nos pressupostos de que partem segundo os quais o normal funcionamento do mercado de trabalho a nível mundial e global 1) faz corresponder necessariamente qualificações elevadas a empregos igualmente qualificados e bem remunerados (e vice-versa), e 2) permite que todos venham a ter ocupações dignas e compensadoras, independentemente das desigualdades de partida, desde que o conjunto da nação se coloque numa posição vantajosa em termos de conhecimentos e de qualificações e a todos sejam dadas oportunidades de formação.

Ora, os pressupostos acima referidos estão longe de encontrar correspondência na realidade. De facto, como Brown & Lauder argumentam, «a relação entre rendimento e qualificação é sempre mediada por factores culturais, políticos e sociais» (*op. cit.*, pág. 17), sendo que a segmentação dos mercados de trabalho e o poder de que determinados grupos de trabalhadores dispõem nesses mercados tomam desde logo inválido o primeiro desses pressupostos. Por seu turno, o segundo pressuposto apontado ilude a influência das «vantagens posicionais» que Hirsch teorizou e que Brown & Lauder consideram ter ganho ainda maior relevância uma vez que, segundo estes autores, as políticas educativas da *Nova Direita* de «soberania do consumidor baseada na escolha parental» e de um «sistema de educação baseado nos princípios do mercado» ganharam foros de cidadania e provocaram «uma mudança na natureza da selecção escolar», traduzindo-se esta num agravamento das desigualdades no que respeita às oportunidades educativas e numa tendência para a polarização escolar: escolas subfinanciadas para os pobres e escolas de excelência para os ricos (*op. cit.*, pág. 19/20).

Seja como for, e apesar das vulnerabilidades atrás mencionadas, a teoria que coloca o nível educativo da população como primeiro e mais importante factor do crescimento económico reúne hoje um largo consenso entre os que se ocupam e têm responsabilidades nas políticas económicas da generalidade dos países. Como afirmam Ashton & Green (1998):

Rarely if ever has the education of the large majority of the workforce been seen as the central lever of economic growth. (...) A new consensus is emerging among politicians of many different persuasions, among scholarly writers and among popular feeling, a consensus that the salience of a nation's education and training system is becoming the key item in the struggle for competitive superiority.

Across the industrialised world, and in many developing countries too, the thought is paramount that the way to economic growth is via skill formation to raise labour productivity and hence average living standards. (*op. cit.*, pág. 1)

Um dos elementos fundamentais do mencionado «consenso» é a chamada *mundialização* e *globalização* das economias [Hirst & Thompson (1996)], no quadro da qual, por via das novas tecnologias de produção e de informação, se criará - diz-se - um «mercado de trabalho global» no qual são exigidas aos trabalhadores novas competências e qualificações que lhes permitam estar preparados para todos os tipos de trabalho e de ocupações, o que configura, nesta perspectiva, a emergência de um verdadeiro «trabalhador mundial».

É nesta corrente que se insere, por exemplo, o «livro branco» da Comissão Europeia *Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva* (Comissão Europeia, 1995). Identificando «três choques motores» que afectam as sociedades actuais, e em particular a sociedade europeia, o «livro branco» denomina-os de 1) *mundialização das trocas*, 2) *advento da sociedade da informação* e 3) *aceleração da revolução científica e técnica*. As consequências de cada um destes «choques motores» no que diz respeito às necessidades de formação e aprendizagem são, no entender dos autores do documento, múltiplas.

Assim, a *mundialização* ao implicar a «[eliminação das] fronteiras entre os mercados de trabalho» e a criação de um «mercado global do emprego», obrigará a «um aumento generalizado do nível das qualificações» (pág. 6). Por seu turno, o *advento da sociedade da informação*, ao «transformar a natureza do trabalho e da organização da produção» no sentido de «os trabalhos rotineiros e repetitivos (...) [tenderem] a ceder o lugar a uma actividade mais autónoma, mais variada», faz de cada trabalhador «um simples indivíduo confrontado com uma rede complexa», tornando esse trabalhador «mais vulnerável» e exigindo dele uma formação que lhe permita adaptar-se à referida transformação das condições de trabalho (*ibidem*). Finalmente, a *aceleração da revolução científica e técnica*, a par dos benefícios que acarreta, «gera na sociedade um sentimento de ameaça, acompanhado por vezes de apreensões irracionais», pelo que se torna indispensável a «promoção da cultura científica e técnica nas escolas» (*ibidem*).

Sintetizando, o documento da Comissão Europeia propõe *duas respostas* aos «choques motores» acima mencionados, em que têm um papel privilegiado os sistemas de educação e formação: 1) a revalorização da cultura geral e 2) o desenvolvimento da aptidão para o emprego (págs. 2/3). Estas são assim explicitadas:

A primeira resposta visa *revalorizar a cultura geral*. Numa sociedade que impõe ao indivíduo a apreensão de situações complexas que evoluem de uma forma imprevisível, em que deverá enfrentar um afluxo de informações díspares e numerosas, existe um risco de fractura entre aqueles que são capazes de interpretar, os que só sabem utilizar e os que não sabem fazer nem uma coisa nem outra. Por outras palavras, *entre os que sabem e os que não sabem*. O desenvolvimento da cultura geral, isto é, da capacidade de apreender o significado das coisas, de compreender e de criar, constitui a principal função da escola. É também o principal factor de adaptação à economia e ao emprego (...) [e] toma-se um ponto de passagem obrigatório para a aquisição de novas competências técnicas.

[A segunda resposta consiste em] *desenvolver a aptidão para o emprego*. Como podem a educação e a formação fazer com que os países europeus consigam criar empregos duradouros, em número comparável com o daqueles que foram eliminados pelas novas tecnologias?

No contexto assim definido, as políticas educativas dos governos passam a ser uma componente fundamental das políticas económicas, sendo que a chamada crise do Estado-Providência e a consequente pressão no sentido da diminuição das despesas sociais públicas, obrigam a que as despesas educativas públicas se pautem por estritos critérios de eficiência e rentabilidade e sejam colocadas sem subterfúgios ao serviço das empresas e dos novos modelos de produção com que se pretende fazer face à anteriormente referida crise do *fordismo*.

É esta circunstância que faz, por exemplo, com que a OCDE, que é uma organização que congrega os países capitalistas mais desenvolvidos e cuja função é a de fornecer aos Estados-membros orientações para as respectivas políticas económicas e de investimento, insista, no seu mais recente estudo sobre as questões relacionadas com os investimentos em educação e formação (*L'Investissement dans le Capital Humain - Une Comparaison Internationale* - 1998), na necessidade de afinar os critérios de tais investimentos e de lhes assegurar uma rentabilidade adequada. Uma tal preocupação faz com que no referido estudo, a par de se manter a defesa e actualidade da *teoria do capital humano*, se acolham, pelo menos parcialmente, algumas das críticas mais usuais feitas a esta teoria, designadamente as que acusam de se basear em dados empíricos claramente insuficientes ou desadequados, de se basear no comportamento idealizado do indivíduo tomado

isoladamente, de considerar o nível dos salários como indicador fiável da produtividade, de sobrevalorizar a importância das qualificações formais em detrimento da capacidade e oportunidade de usar essas mesmas qualificações, ou de não tomar em consideração os contextos económicos e sociais em que são feitos os investimentos em educação e formação e em que se formam e aplicam as aptidões e qualificações. A par disso, o documento da OCDE procura integrar, como elemento determinante para a definição das políticas de investimento em educação e formação, o factor «obsolescência» das qualificações e a necessidade de formação contínua ao longo da vida activa dos indivíduos.

Referiremos seguidamente, com o necessário desenvolvimento, o conteúdo principal do mencionado estudo da OCDE.

Começando por afirmar que

L'investissement dans le capital humain est au coeur des stratégies mises en oeuvre par les pays de l'OCDE pour promouvoir la prospérité économique, l'emploi et la cohésion sociale. Les individus, les organisations et les nations sont de plus en plus conscients qu'un haut niveau de connaissances et de compétences est essentiel pour leur sécurité et leur réussite (op. cit., pág.7),

o estudo em análise defende a necessidade de introduzir um maior rigor e afinação de critérios nos investimentos em capital humano, afirmando a propósito:

Cela implique une bonne compréhension de la nature du capital humain, de son rôle dans la promotion du bien-être individuel, économique et social et de l'efficacité des différentes mesures capables de le renforcer. La compréhension de ces questions est encore insuffisante, qu'il s'agisse de l'analyse des relations en cause ou de la mesure de la formation, du stock et du rendement du capital humain (op. cit., pág.7)

E acrescenta:

(...) en dépit des progrès accomplis récemment, les indicateurs et les données actuellement disponibles sont loin d'être satisfaisants, que ce soit pour évaluer l'importance du capital humain, son évolution et son impact ou pour déterminer les politiques appropriées. (op. cit., pág.8)

Mais à frente, e apesar de conclusões preliminares que apontam para uma correlação positiva entre despesas com a educação e resultados macroeconómicos, o estudo da OCDE volta a salientar a insuficiência dos estudos e dos dados empíricos sobre este tema, afirmando a propósito:

En dépit de la variété des facteurs de croissance économique et de la complexité de leurs interrelations, les données font apparaître une corrélation positive entre

dépenses d'enseignement et résultats macroéconomiques. Mais on comprend toujours très mal les mécanismes sur lesquelles se fonde cette relation et les raisons qui justifieraient le choix du meilleur type d'investissement en capital humain. La conclusion la plus nette est que l'enseignement supérieur représente en coût relativement élevé (par étudiant) pour le contribuable, mais son rendement est relativement élevé pour les diplômés.

Les données empiriques sont particulièrement insuffisantes sur deux points importants: 1) les bénéfices plus larges de l'éducation sur un plan socioéconomique et 2) le rendement pour les individus, les organisations et les sociétés de différents types de formation continue. (*op. cit.*, pág. 80)

Adoptando como definição de *capital humano* a que lhe atribui o significado de «conhecimentos, qualificações, competências e outras qualidades possuídas por um indivíduo e interessando à actividade económica», o documento considera que as competências do indivíduo se medem não apenas pelo nível de educação por ele atingido, mas também pela medida segundo a qual ele as consegue utilizar de forma produtiva (*op. cit.*, pág.9), afirmando a propósito:

Pour identifier et mesurer les éléments nombreux et différents qui constituent le capital humain, il faut s'attacher particulièrement à ce que les individus apportent à leur travail et à l'activité économique. Les attitudes vis-à-vis du travail en groupe, l'enthousiasme, la motivation et l'ouverture à de nouvelles idées sont au moins aussi importantes à cet égard que les capacités cognitives. (*op. cit.*, pág.10)

Nesta base, o documento considera insuficientes os parâmetros tradicionalmente usados para medir o *stock* de capital humano existente, designadamente o número de anos de escolaridade e o nível de remunerações do trabalho («Les mesures du capital humain fondées sur le nombre d'années d'études effectuées et le niveau de scolarité, ainsi que sur le différentiel de rémunération existant en faveur de ceux qui ont bénéficié de davantage d'enseignement sont loin d'être suffisantes, si l'on adopte une définition large des qualifications et autres compétences des individus» - *op. cit.*, pág.11), defendendo a necessidade de considerar, para além das atitudes perante o trabalho antes referidas, *quais* as condições concretas em que se exercem *quais* competências, a depreciação que o *capital humano* vai sofrendo ao longo do tempo e o papel das organizações na respectiva utilização. Estas preocupações expressa-as o documento dizendo:

La référence à des mesures quantitatives de participation, en particulier à l'enseignement formel, néglige l'apprentissage, les connaissances et les qualifications en tant que telles - *quelles* connaissances et qualifications faut-il promouvoir et dans *quelles* conditions. (...)

Le fait de se limiter étroitement au niveau de formation obtenu et aux qualifications correspondantes laisse de côté la question de la dépréciation du capital humain car il suppose que les qualifications apportent des bénéfices permanents. Or l'obsolescence est aujourd'hui une considération importante - d'où la nécessité de politiques orientées vers l'apprentissage à vie. (...) La quantification et la mesure des investissements entrepris par les individus, les organisations et les gouvernements pour maintenir et développer le capital humain initial sont importantes.

Les cadres d'analyse centrés sur l'individu comme unité de base sous-estiment le rôle des organisations et l'utilisation qu'elles font des ressources humaines. Une compréhension de l'utilisation et du potentiel du capital humain doit tenir compte de la capacité des entreprises et d'autres organismes à devenir des organisations intelligentes et de leur volonté d'y parvenir. (*op. cit.*, pág.11)

No seguimento das considerações atrás citadas, o documento faz a defesa do método das medidas directas de qualificação, de que refere o exemplo do *Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, (OCDE, 1997), conduzido em doze países da organização, considerado «le début d'un effort international pour la mesure directe des qualifications» (*op. cit.*, pág.33).

Ainda quanto a este assunto, o documento da OCDE refere três abordagens actualmente em fase de experimentação a partir de inquéritos internacionais, as quais procuram medir: 1) os resultados dos alunos em domínios específicos de conhecimentos e de competências em diferentes etapas da escolaridade; 2) as competências dos alunos em idade escolar, independentemente dos limites impostos pelas matérias ensinadas (aqui são mencionados indicadores sobre «competências pluridisciplinares», tais como a resolução de problemas, a comunicação, o trabalho em equipa, o conhecimento dos sistemas democráticos e económicos, e a autoconfiança); e 3) as qualificações e as competências dos adultos úteis na vida corrente e na vida profissional (aqui se inclui o já mencionado inquérito internacional sobre a alfabetização dos adultos, assim como um outro inquérito ainda não testado e designado por *Inquérito internacional sobre as competências úteis na vida corrente*).

Sintetizando o caminho ainda a percorrer neste domínio, o documento da OCDE conclui:

Les mesures du capital humain ont été fortement orientées par ce qu'il est possible plutôt que par ce qu'il est souhaitable de mesurer. C'est pourquoi une grande partie des analyses se sont centrées sur les bénéfices de la formation initiale, plutôt que sur les relations plus complexes entre développement de qualifications et de compétences pendant une vie entière d'une part et d'autre part sur les multiples avantages que celles-ci confèrent. La priorité devrait maintenant consister à développer des mesures plus directes des qualifications utiles à la vie, de la valeur qui leur est accordée au

travail et des avantages pour les individus et pour les entreprises de la formation professionnelle. (*op. cit.*, pág. 96)

Por outro lado, reconhecendo que «des modèles qui attribuent un poids excessif au niveau de formation en tant que moteur de la croissance sont vulnérables aux critiques de ceux qui considèrent que l'éducation permet d'effectuer une 'sélection' pour l'affectation d'une personne à un emploi (...)», e que «des différences de revenus par niveau de formation peuvent partiellement s'expliquer par la corrélation du niveau avec les capacités innées (...) et ne garantissent donc pas qu'un niveau plus élevé de formation contribue à la croissance», o documento da OCDE faz menção ao que considera serem «novas teorias do crescimento» que procuram integrar nos seus modelos a formação do capital humano, nos termos que o documento sintetiza assim:

De nouvelles théories de la croissance se sont donc efforcées de construire un modèle plus complexe prenant en compte la formation du capital humain. Ce n'est pas seulement l'éducation, mais aussi ses sous-produits comme la recherche et l'innovation qui sont importants, de même que les évolutions techniques, les économies d'échelle, les savoir-faire acquis dans le cadre d'une production à forte intensité technologique et les retombées d'un secteur d'exportation de pointe dynamique sur les connaissances dans l'ensemble de l'économie. (*op. cit.*, pág. 71)

Também quanto ao problema da rentabilidade dos investimentos em educação, o documento da OCDE reconhece as limitações e insuficiências com que ainda hoje se depara o cálculo de tão relevante parâmetro, a importância do qual reside no facto de, em termos económicos de decisões de investimento, não bastar que haja vantagens no investimento educativo, tratando-se igualmente de saber se este investimento é rentável face a aplicações alternativas. Dando conta dos esforços recentemente desenvolvidos no sentido de colmatar as limitações e insuficiências acima referidas, o documento distingue três tipos de rendimentos derivados dos investimentos na educação:

- 1) o **rendimento privado** - diferença entre custos suportados pelo indivíduo (onde se incluem os custos de oportunidade) e benefícios por ele havidos (estes medidos pelos acréscimos de rendimento, depois de impostos);
- 2) o **rendimento social** - diferença entre os custos privados e públicos e os rendimentos brutos, nos quais se inclui um elemento de benefício social sob a forma de acréscimo de impostos pagos por aqueles que passaram a auferir maiores rendimentos como resultado de um acréscimo de formação;

- 3) o **rendimento fiscal** - relação entre os custos públicos, por um lado, e as receitas fiscais suplementares bem como a diminuição das transferências públicas para aqueles que passaram a auferir maiores rendimentos devido à elevação do seu nível educativo, por outro.

Assim, o primeiro destes tipos de rendimento condiciona as decisões individuais, enquanto os dois últimos condicionam as decisões públicas de investimento na educação (*op. cit.*, pág. 74/75).

Considerando que vários dos elementos necessários para calcular os tipos de rendimento mencionados não podem ainda ser calculados por falta de elementos disponíveis (de que são exemplo os benefícios sociais incluídos no rendimento *social*, acima mencionados, bem como o diferencial de transferências públicas, compreendido no rendimento *fiscal*), o estudo da OCDE salienta alguns avanços que se têm registado neste domínio, citando os dados do projecto INES da própria OCDE, o qual inclui estudos comparativos sobre indicadores internacionais dos sistemas de ensino. Deste e doutros estudos recentes (designadamente um da autoria de Mingat & Tan - 1996), os quais, a partir de uma análise de custos e benefícios da educação, estimaram uma taxa de rendimento «social» da mesma superior a 10 por cento para o caso do ensino superior, entre 1960 e 1995, nos países da OCDE (*op. cit.*, págs. 71/72), o documento que vimos analisando avança já com algumas conclusões preliminares, como seja a de a taxa de rendimento *social* dos investimentos no segundo ciclo do ensino secundário tender a ser superior à dos investimentos no ensino superior, embora aconteça o contrário com a taxa de rendimento privado nestes níveis de ensino. Reportando-se aos países da OCDE, o documento em análise refere que o rendimento médio do investimento no segundo ciclo do ensino secundário será sensivelmente idêntico ao rendimento médio do capital financeiro, sendo o do investimento no ensino superior ligeiramente inferior (*op. cit.*, págs. 74 a 78).

Assim, e em conclusão, reafirmamos que o estudo da OCDE cujos temas fundamentais acabam de ser expostos, constitui uma espécie de «actualização» da *teoria do capital humano* em resposta quer aos limites objectivos detectados na concretização prática pelos governos dos princípios da teoria, quer às críticas dos seus detractores, quer ainda à crise do Estado-Providência e a *racionalização* das despesas públicas que lhe está associada, quer finalmente às novas exigências colocadas pelos novos modelos de produção no que diz respeito às estratégias de formação e qualificação dos recursos humanos.

É a uma situação como a descrita - a qual, de resto, é acompanhada por uma pressão por parte do capital privado para penetrar em áreas lucrativas de serviços prestados tradicionalmente pelo Estado, como é o caso de áreas consideráveis da própria actividade educativa (temática que desenvolveremos no segundo capítulo desta dissertação) - que se continuam a poder aplicar as considerações feitas por Ball (1990) a partir da experiência britânica, quando defende que, na presente evolução, a educação deixa de estar claramente ancorada na esfera da reprodução e se aproxima nitidamente da esfera da produção («The result or effect of the policy and ideological work done on education in these ways has shifted education out of its firm location within the sphere of reproduction into a closer relation to the sphere of production» - *op. cit.*, pág. 79).

Concluindo, e depois de termos feito o «ponto da situação» no que diz respeito à forma como no discurso educativo dominante se perspectiva a relação entre a educação e o desenvolvimento económico, é agora altura de introduzir a problemática da transformação dos próprios sistemas educativos quando colocada a questão da sua «desadequação» relativamente ao papel que deles se espera e às funções que lhes são atribuídas no quadro daquela relação.

As reformas educativas que neste contexto têm sido empreendidas nos países mais desenvolvidos do «centro», decorrem, duma forma geral sob o signo da aproximação das escolas ao mundo económico e empresarial, reforçando a componente vocacional e privilegiando critérios de eficiência e de rentabilidade (Candeias, 1993). Abordaremos seguidamente esta temática.

3. Educação e formação: dois conceitos que se fundem na urgência da *globalização*

Um dos elementos fundamentais da retórica que acompanha as actuais reformas em curso nos sistemas de educação/formação, é o de desvalorizar as críticas ao pendor excessivamente *vocacionalista* dessas reformas através da invocação permanente da necessidade de formar «cidadãos completos», dotados de virtudes e qualidades que os tornem capazes de uma iniciativa autónoma e de uma realização pessoal. Mas uma tal preocupação retórica não pode por si só alterar aquela que é uma preocupação manifesta das políticas educativas actuais: a de formar cidadãos para o trabalho. Tomemos como exemplo o já citado «livro branco» da Comissão Europeia *Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva*.

Considerando que já não faz sentido o debate sobre as «finalidades da educação», uma vez que «cultura geral e formação para o emprego deixaram de ser opostas ou estanques» («a importância dos conhecimentos gerais necessários para dominar os conhecimentos profissionais é reconhecida cada vez em maior escala») e que «as barreiras culturais ou ideológicas que separavam a instituição educativa e a empresa se desfazem em benefício de ambas as instituições» (pág. 40), e embora afirmando que as funções da educação e da formação não se reduzem a uma oferta de qualificações. [«(...) na sociedade europeia moderna, as três obrigações que são a inserção social, o desenvolvimento de aptidões para o emprego e a realização pessoal não são incompatíveis, não podem opor-se e devem, pelo contrário, estar estreitamente associadas» (págs. 14/15)], o referido «livro branco», através da invocação repetida do «efeito devastador do desemprego», opera na prática uma subsumção total daquelas três funções clássicas da escola na função de qualificar para o trabalho. Nessa linha, o «livro branco» defende a pertinência de «colocar no centro das preocupações a procura de uma formação adaptada às perspectivas de trabalho e emprego» e afirma que a «questão central» que se depara aos sistemas de educação passa, por isso, a consistir na «[procura de] uma maior flexibilidade da educação e da formação, permitindo ter em conta a diversidade dos públicos e das solicitações» (pág. 41).

A organização do sistema de ensino é assim colocada ao mesmo nível de análise da organização da produção e da procura e oferta de bens e serviços no mercado: é preciso

flexibilizar a oferta educativa em ordem a responder a novas exigências de qualificações por parte das empresas e, bem assim, a uma procura mais diversificada por parte dos consumidores de produtos educativos.

Esta mesma posição aparece também evidente num denominado Relatório da *Mesa Redonda dos Industriais Europeus* (ERT), intitulado *Uma Educação Europeia - A Caminho de uma Sociedade que Aprende*, datado de Novembro de 1994 (ERT, 1994), no qual as necessidades educativas da sociedade parecem confundir-se com as necessidades da indústria e as necessidades do indivíduo parecem confundir-se com as necessidades do empresário.

No capítulo intitulado *Educar Cidadãos e não Robots*, o Relatório do ERT começa por dizer que «o mundo da educação parece não perceber bem o perfil dos colaboradores necessários à indústria» (pág. 15), acrescentando mais à frente que «o mundo industrial tem necessidade de indivíduos empreendedores e não de robots» (*ibidem*). É no seguimento destes pressupostos que os industriais europeus representados no ERT acabam por anular todas as diferenças entre a perspectiva instrumentalista e vocacionalista do discurso educativo, por um lado, e a perspectiva liberal e progressista, por outro, transformando os «elevados ideais» da segunda, na forma de satisfação das mais simples e prosaicas necessidades das empresas. Assim, e no capítulo em referência, afirma-se no documento (pág. 15/16):

As empresas têm necessidade de indivíduos autónomos, capazes de se adaptar a permanentes mudanças e de ultrapassar continuamente novos desafios.

Mas, os jovens que elas empregam não têm por vezes as qualidades necessárias. Uma educação fundamental equilibrada deve produzir 'homens completos', mais do que especialistas. É dentro deste espírito que nós preconizamos uma formação polivalente.

A missão fundamental da educação é ajudar cada indivíduo a desenvolver todo o seu potencial e a tornar-se num ser humano completo, e não numa ferramenta económica. A aquisição de conhecimentos e de capacidades deve ser acompanhada por uma educação do carácter, por uma abertura cultural e por um estímulo à responsabilidade social (sublinhado no original).

«Formar trabalhadores» e «formar cidadãos» parece assim ser uma e a mesma coisa. O cidadão é o cidadão-trabalhador. Como afirmam Robins & Webster (1989, pág. 128), «the distinction [entre educação e formação] is seemingly abolished as vocationalism comes to demand not merely job-skills but also 'life skills' and, almost, existential commitment».

Os mesmos autores, referindo-se concretamente à formação nas novas tecnologias de informação, procuram desmistificar o que muitas vezes se esconde por detrás da consigna da *flexibilidade*, afirmando:

A key element of 'I.T. training will be inculcation of appropriate attitudes and expectations for work - and worklessness - in the 'information society'. Behind technical instruction, much of which is irrelevant and will be redundant by the time pupils get out of school, is a battery of attitudinal learning that could assist considerably in accomodating the unemployed to their situation and making more malleable those in work. (*op. cit.*, pág. 191/192)

É no contexto antes referido que as empresas são cada vez mais chamadas a envolver-se e a responsabilizar-se pela formação dos futuros e actuais trabalhadores, da mesma maneira que as escolas são cada vez mais vistas como produtoras, em termos empresariais, dos tais «cidadãos completos» de que falava o relatório do ERT, atrás citado.

Na verdade, quando se fala da relação escola-empresa tal pode ocorrer em dois sentidos distintos: o primeiro, tem a ver com o envolvimento das empresas nas actividades de formação e no próprio funcionamento dos sistemas educativos; o segundo, relaciona-se com a chamada empresarialização das escolas. São vectores complementares e que estão presentes em qualquer movimento de reestruturação e reforma que tenha por objectivo *racionalizar e modernizar* os sistemas de educação e formação.

Assim, a aproximação escola-empresa, não apenas no sentido das actividades formativas das empresas mas também da *empresarialização* das escolas, era perspectivada da maneira que segue por Carneiro (1988) quando, numa análise prospectiva do ensino superior em Portugal, afirmava:

As linhas de desenvolvimento concebidas deverão (...) ser acompanhadas por uma alteração profunda do conceito de «escola» e de «empresa», uma vez que a primeira deverá funcionar cada vez mais no estilo empresarial, enquanto a segunda irá gradualmente perfazer funções nos domínios da formação e da pesquisa. Em síntese, a Universidade (e o ensino superior em geral) tenderá cada vez mais ao modelo de gestão empresarial, enquanto a empresa será cada vez mais um local de formação permanente. (*op. cit.*, pág. 18)

Por outro lado, num estudo sobre a economia portuguesa e as condições para a sua competitividade externa, o qual veio a público, no ano de 1994, sob a forma de relatório com o título *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal* (Monitor Company, 1994), defende-se um envolvimento directo das empresas nas sequências educativas imediatamente posteriores à escolaridade obrigatória, sobretudo na formação profissional

mas também no ensino superior, bem como a implantação nas escolas, incluindo as do ensino obrigatório, de modelos de gestão empresarial por objectivos. Sobre o papel das empresas, afirma o documento a dado passo:

(...) As empresas podem configurar as instituições de ensino de muitas formas. Patrocinando bolsas de estudo ou apostando na formação dos seus trabalhadores, auxiliando activamente as instituições na identificação das necessidades da indústria, no planeamento dos curricula, na colocação de licenciados, no financiamento de equipamento e instalações das faculdades e em programas especiais para professores e alunos que se destaquem. As empresas podem estabelecer relações de trabalho com as faculdades em disciplinas que permitam à faculdade compreender as necessidades da indústria e aconselhar os estudantes tendo em conta essas necessidades. (pág. 248)

Entretanto, numa obra intitulada *Total Quality Management and the School*, Murgatroyd & Morgan (1992) fundamentam detalhadamente a aplicação a toda e qualquer escola da fórmula de gestão empresarial consubstanciada na divisa *Qualidade Total*, considerando, em primeiro lugar, que uma escola implica a existência de diversos tipos de relação fornecedor-cliente, em que os serviços prestados são pagos directa ou indirectamente (através de impostos, por exemplo), e, em segundo lugar, que esta visão da escola «*challenges a view of public service and the nature of accountability in a way that is in keeping with the nature of devolved governance and resourcing for schools*» (Prefácio, xi). Para estes autores, «as escolas são uma componente-chave da economia de serviços e devem ser consideradas como tal» (*ibidem*).

A afirmação da necessidade de *aproximar a escola e a empresa* e a perspectiva de uma quase identificação entre as situações e os recursos de aprendizagem na escola e na empresa, são também avançadas no já citado «livro branco» *Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva*, da Comissão Europeia, já aqui por diversas vezes citado. Assim, diz-se no documento:

A aposta na cooperação entre os estabelecimentos de ensino e as empresas consiste em aceitar que as empresas sejam parceiros de pleno direito no processo de formação. Nos nossos dias, já não é possível considerar que o papel da empresa é apenas o de cliente que procura indivíduos formados, ou fornece um complemento de formação. A empresa passou a ser um produtor importante de conhecimentos. (pág. 37)

Considerando que «a escola e a empresa são locais de aquisição de saberes complementares» (pág. 56) e que, devido à generalização das novas tecnologias da informação, «as situações de aprendizagem tendem a tornar-se próximas senão idênticas

do ponto de vista das capacidades mobilizadas» (pág. 19), o «livro branco» aponta «três condições» para aproximar a escola e a empresa: 1) «a abertura da educação ao mundo do trabalho» (sendo «encorajada» e «apoiada», designadamente, a formação em «novas profissões de serviços», de «engenheiros técnicos e do terciário» e também de «operários de produção qualificados»); 2) «a implicação da empresa no esforço de formação, não só dos seus trabalhadores mas também dos jovens e dos adultos»; 3) «o desenvolvimento da cooperação entre estabelecimentos de ensino e empresas», nomeadamente para a realização de acções de aprendizagem e estágios (págs. 56/57/58).

Temos pois que, sob a pressão dos imperativos económico e tecnológico, em nome da *empregabilidade* dos jovens e invocando a necessidade de uma formação contínua ao longo de toda a vida activa, os sistemas de educação e formação são levados a reconhecer a sua impreparação para fazer face aos desafios do presente e a empreender o caminho da sua reestruturação.

Nesse sentido aponta também o «livro branco» da Comissão Europeia, *Crescimento, Competitividade e Emprego - Os Desafios e as Pistas para entrar no Século XXI* (Comissão Europeia, 199.), o qual, ao propor «um novo modelo de crescimento, de competitividade e de emprego em que a educação e a formação desempenhem um papel central (*op. cit.*, pág. 145), considera que um elemento essencial em tal modelo consiste na «valorização do capital humano ao longo de toda a vida activa, partindo do ensino básico e prosseguindo com a formação inicial para em seguida encontrar apoio na formação contínua» (pág. 142). Em conformidade com estes princípios, o documento defende que os sistemas de educação e formação sejam «repensados» em função daquelas necessidades de formação permanente e contínua, afirmando a este propósito:

Os sistemas de educação e de formação devem ser repensados em função da necessidade crescente e que no futuro se irá intensificar ainda mais *de recomposição e de reconstrução permanentes dos conhecimentos e do saber*. A criação de sistemas mais flexíveis e abertos de formação e o desenvolvimento das capacidades de adaptação dos indivíduos serão, de facto, cada vez mais necessários simultaneamente às empresas, para melhor explorarem as inovações tecnológicas que criam ou adquirem e para os próprios indivíduos que, numa proporção importante, correm o risco de ter de mudar quatro ou cinco vezes de actividade profissional ao longo da sua vida. (Pág. 142)

Acreditando que uma «previsão correcta e suficientemente precoce das necessidades em matéria de qualificações» e a transferência das respectivas informações para os sistemas educativos permitirão «reduzir ao mínimo o desfasamento entre

competências procuradas e competências disponíveis» (*op. cit.*, pág. 143), o «livro branco» defende uma «reorganização dos sistemas educativos em ligação com as actividades dos serviços de emprego» (*ibidem*) e propõe um conjunto de medidas, umas a tomar «a nível dos Estados-membros e acções concertadas», e outras «por acção da Comunidade».

Entre as primeiras, são propostas, designadamente, as seguintes:

- «conferir às universidades um papel de promotoras de formação permanente» (pág. 143);
- criação de esquemas de incentivos às empresas para que estas promovam a formação dos seus trabalhadores;
- criação de «sistemas generalizados e polivalentes de 'créditos à formação' ('cheques formação'), capital recebido por cada jovem, a despender com flexibilidade ao longo de toda a sua vida activa, para a aquisição de novos conhecimentos e a actualização das suas competências» (pág. 144);
- «desenvolvimento da formação pelas novas tecnologias, nomeadamente as tecnologias da informação susceptíveis de contribuir para melhorar a qualidade e a diversidade da educação básica e da formação, introduzindo elementos de modularidade e de interactividade» (*ibidem*).

A necessidade atrás prescrita de um sistema de educação/formação que proporcione aos seus utentes uma sólida formação de base e uma aprendizagem permanente ao longo da vida activa, é, por seu turno, defendida por Bessa (1996) como segue:

Num mundo em mudança acelerada, cresce a importância dos saberes e das competências básicas - básicas no sentido de fundamentais, não associadas a esta ou aquela aplicação concreta.

(...) Trata-se de uma questão das mais relevantes, e das mais discutidas, em relação à qual, nos últimos tempos, o próprio consenso tem vindo a oscilar: do apelo a formações mais especializadas e profissionalizantes, há alguns anos, ao reconhecimento da vantagem de formações mais viradas para os *fundamentals*, de espectro longo, mais recentemente. (*op. cit.*, pág. 23)

(...) a especialização deve efectuar-se em ciclos de formação mais curta, em diferentes fases da vida activa, esses sim, tão orientados quanto possível para os saberes indispensáveis a este ou àquele desempenho profissional concreto. (pág. 25)

Temos pois que, a «educação ao longo da vida» terá como um dos seus objectivos fundamentais o de formar o trabalhador *flexível* e polivalente, capaz de se

adaptar rapidamente a novas situações de trabalho. Esta exigência contida no discurso dominante, e que é apresentada como sendo característica dos tempos actuais e fruto de circunstâncias «novas», como a *globalização* e a introdução das chamadas *novas tecnologias* nos processos de trabalho, não pode no entanto ser dissociada de uma situação de crise aberta ou latente, a qual se traduz na existência de um desemprego estrutural crescente, relativamente ao qual se procuram medidas eficazes de controlo, em termos económicos e sociais, no quadro do sistema capitalista vigente.

Há que salientar-se, em apoio do que acaba de ser dito, que as condições económicas para o surgimento de uma exigência de formação nos termos acima descritos se encontravam reunidas já em meados do século passado, altura em que Marx (1982), referindo-se ao que qualificava como base técnica revolucionária da indústria moderna de então, afirmava que

a grande indústria obriga a sociedade, sob pena de morte, a substituir o indivíduo fragmentado, sujeito a uma função produtiva parcelar, pelo indivíduo integral capaz de fazer face às mais diversificadas exigências do trabalho e dando livre curso, em funções alternativas, à diversidade das suas capacidades naturais ou adquiridas. (*op. cit.*, pág. 465)

Mais recentemente, no seguimento da introdução generalizada da grande indústria moderna no nosso próprio país, afirmava, em Fevereiro de 1971, a revista *Indústria Portuguesa*, citada por Stoer (1986, pág. 115):

Ao contrário do que às vezes se tende a crer, as qualificações exigidas pela nova fase da economia portuguesa não poderão ser preenchidas por operários que não possuam uma educação de base bastante extensa. É preciso, por consequência, que a formação escolar não seja prematuramente interrompida nem seja excessivamente estreita e especializada. (*op. cit.*, pág. 119)

Perante o exposto, não será de atribuir às exigências de uma boa formação de base e de uma aprendizagem permanente por parte dos trabalhadores, ínsitas no discurso oficial dominante, a natureza casuística e o carácter circunstancial de algo já muitas vezes repetido em situações de crise e nunca verdadeiramente adquirido em termos estruturais pelo sistema?

Colocada a dúvida, nos termos precedentes, sobre se o processo consubstanciado na divisa da «educação ao longo da vida» se reveste ou não de uma natureza de «novidade funcional» que, tendo em conta as novas tecnologias de produção, muitos lhe pretendem

atribuir, valerá a pena procurar outras características que confirmem um carácter distintivo e actual ao mencionado processo.

Voltamos para isso a socorrer-nos do texto de Bessa atrás mencionado, o qual nos parece paradigmático quanto ao tema em questão. Assim, depois de afirmar que «o conhecimento se transformou no principal factor de produção» das economias modernas, adianta este autor:

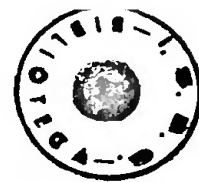
Uma economia intensiva em conhecimento é também (...) uma economia sujeita a uma mudança muito rápida dos saberes indispensáveis - em que é necessário, em suma, a todo o momento obter novos conhecimentos. E isso faz-se através de uma adequada relação com o sistema de ensino e de formação profissional, ao longo de toda a vida activa. (pág. 20)

Como sucede na generalidade dos sectores de actividade, os capitais têm hoje um ciclo de vida mais curto, desgastam-se mais rapidamente, não por usura física mas por obsolescência económica: podem continuar a fazer o mesmo, só que isso deixa de servir. O mesmo sucede com os conhecimentos de cada um de nós: deixam de servir.

(...) Trata-se, enfim, de encarar a escola, o ensino e a formação, como um ciclo de investimentos, com tempo de vida cada vez mais curto. (pág. 22)

Vemos assim que, de acordo com esta perspectiva, a um trabalho precário corresponderá um conhecimento precário, ambos correspondendo por sua vez a uma produção de bens «precários». Desta maneira, a divisa da *aprendizagem ao longo da vida*, para além de corresponder a uma necessidade real derivada da organização dos sistemas produtivos e da crise económica actual, poderá ser considerada um reflexo, ao nível das representações sobre a educação, do que se passa no mundo da produção: os próprios conhecimentos que «há que aprender», transformados em capital e em mercadoria, são por definição efémeros e destinados a ser rapidamente substituídos por outros, que haverá que adquirir no mercado educativo.

Parecendo assim existir no discurso dominante sobre as actuais necessidades de aprendizagem e de formação uma forte componente ideológica geradora de grandes ambiguidades, isso não significa que tais necessidades não sejam reais e que a sua concretização não seja indispensável ao desempenho das economias modernas numa base sustentada e de progresso social, e bem assim que os sistemas de educação e formação não tenham que sofrer as correspondentes transformações em termos de estrutura e de objectivos de funcionamento. Prosseguiremos na próxima secção o tratamento desta problemática, através nomeadamente do recenseamento de algumas posições que equacionam o que poderão ser aquilo que se designa de sistemas de educação pós-*fordistas*, capazes de formar novas competências exigidas por novos modelos de produção.



4. Novas competências e qualificações para um sistema de educação/formação *pós-fordista*

Numa obra anteriormente citada, Ball (1990) considera que a «reestruturação» e o «reposicionamento» da educação como resposta à crise actual de acumulação do capital se desenvolve segundo cinco eixos: privatização, mercantilização, diferenciação, vocacionalismo e proletarização. Nas políticas educativas que consubstanciam a «reestruturação» e o «reposicionamento» acima referidos - as quais estarão longe de constituírem um corpo homogêneo visto que, segundo o autor, «education, as a field of discourse and practice, is an arena and an object of struggle» (*op. cit.*, pág. 100) -, Ball identifica como elemento preponderante um *novo vocacionalismo* que visa restabelecer uma ligação funcional entre a escola e o trabalho na empresa e que, na sua versão «progressista» (o que Ball chama *vocational progressivism*¹) parece querer implantar uma «escola pós-fordista», em que se valorizem as «aptidões sociais para a mudança» e as «competências transferíveis», em detrimento das competências básicas (*basic skills*), e em que a aprendizagem centrada no aluno se sobrepõe à instrução centrada no professor. Coincidindo no ponto que segue com as ideias da *Nova Direita*, atrás referidas, esta escola *pós-fordista* reforçará a sua condição de unidade produtora de serviços educativos para o mercado, cabendo-lhe aplicar os modelos de gestão empresarial utilizados na indústria. A escola *pós-fordista* insere-se assim, segundo Ball, na lógica do capitalismo mas num sentido *pós-fordista*, ou seja, num sentido em que a aprendizagem permanente desempenha um lugar central e em que a produção e o consumo de massas dão lugar a uma produção baseada na chamada *especialização flexível* e a um consumo de bens diferenciados, razão pela qual se rejeita o protótipo da «escola como uma máquina Fordista², produzindo em massa

¹ Ball explica assim o surgimento do *vocational progressivism*.

We have a situation in which attempts at change arising from particular theories of learning and philosophies of knowledge (which I call new progressivism), which were intended to enhance the learning experiences and increase the motivation of students, have coincided with technological changes in industry, affecting the labour process and modes of production, which require new kinds of attitudes and competences from employees. (*op. cit.*, pág. 102)

² Um texto de Wood (1996) permite questionar o conceito de escola *pós-fordista* enunciado por Ball. Assim, aquela autora considera que a transição de um modo de produção *fordista* para um novo sistema de *produção flexível* baseado nas chamadas *novas tecnologias* representa em muitos casos a extensão daquele modo de produção *fordista* a novos domínios da actividade económica, extensão essa que as referidas tecnologias tomam possível («Now the old logic [of mass production] can reach into whole new sectors, and it can affect types of workers more or less untouched before» - *op. cit.*, pág. 35). Se considerarmos como hipótese que o sector educativo se insere no cenário assim delineado, pode estar a assistir-se ao nascimento da *educação fordista*, não no sentido de «educação para o fordismo», mas sim no sentido de pela primeira vez ser

experiências educacionais comuns e marcada por relações autoritárias, planificação centralizada e organização rígida» (*op. cit.*, pág. 124), a favor de uma escola que fornece vias diferenciadas de aprendizagem, em que o «saber como» é mais importante do que o «saber o quê» e em que se incentiva a iniciativa autónoma do aluno e a sua capacidade de aprender, de cooperar, de comunicar e de resolver problemas.

Por seu turno, e referindo-se aos estudos sociológicos que se vêm fazendo sobre os efeitos das mudanças tecnológicas nas competências e qualificações exigidas, Kovács (*op. cit.*, pág. 77) constata que tais estudos «não indicam uma tendência clara quanto à evolução das qualificações», já que nuns casos se verificam situações de *polarização* de qualificações (trabalho de execução desqualificado, de um lado, e trabalho de planeamento, programação, regulação e manutenção altamente qualificado, por outro), enquanto noutros casos se constata uma «crescente profissionalização», com um aumento significativo de categorias de elevada qualificação, requalificação de trabalhadores com qualificações desactualizadas e aumento geral das qualificações (*op. cit.*, pág. 77/78). Desta constatação, a autora conclui que «a introdução de novas tecnologias não conduz por si só a mudanças na organização do trabalho e nas qualificações, mas pode constituir uma oportunidade para isso» (*ibidem*, pág. 81). De entre os vários cenários que considera possíveis (1) taylorismo informático ou neotaylorismo; 2) produção automatizada, com trabalho reduzido para todos; 3) trabalho revalorizado para alguns, num quadro de segmentação social; e 4) pós-taylorismo ou trabalho revalorizado para todos), Kovács privilegia naturalmente o cenário *pós-taylorista* (o único que, em sua opinião, se inscreve no *novo paradigma técnico-económico*), particularizando desta forma as suas características: «automatização selectiva e mais lenta; participação/controlo social; homogeneidade das qualificações; qualificações híbridas, polivalência; autodesenvolvimento pelo trabalho qualificante; integração da formação geral e profissional» (*ibidem*, pág. 87/88).

É na busca de um tal cenário que Kovács destaca, para além de necessárias transformações institucionais a diversos níveis, a importância de operar transformações

possível produzir em massa e comercializar produtos e serviços educativos. Tinha assim de se pôr em causa o conceito de *escola pós-fordista*, com o argumento de que a *escola fordista* só agora começa a ver a luz do dia. E ao questionar-se o referido conceito de Ball, poder-se-ia fazê-lo utilizando o seu próprio argumento de que a educação se está a afastar da esfera da reprodução e a aproximar-se da esfera da produção.

profundas no sistema de ensino/formação, já que considera que «não há novo paradigma produtivo sem novo paradigma de ensino-formação» (*ibidem*, pág. 89). Para o «novo» sistema de ensino/formação, a autora preconiza as seguintes orientações fundamentais:

- «1) *Promoção de competências gerais e sociais em vez de qualificações especializadas e técnicas*» (devido à «transformação do trabalho no novo contexto técnico-organizativo» e às «novas exigências do mercado de trabalho referentes à flexibilidade e à mobilidade») - *op. cit.*, pág. 88/89;
- «2) O ensino-formação deve ser encarado como um *meio de mudança tecnológica e organizacional nas empresas* e não apenas como um meio de adaptação passiva» - *ibidem*;
- «3) *Papel crescente das empresas na formação*, para além do sistema formal de educação/formação» («requisitos de formação aumentam e mudam rapidamente»; «aumenta o grau de liberdade de escolhas tecnológicas e organizacionais») - *ibidem*.

Debruçando-se sobre a mesma problemática, Rodrigues (1994) preconiza «uma profunda recomposição das identidades profissionais, a todos os níveis, de acordo com um movimento complexo de alargamento, de especialização e de criação de novas competências», sendo que «a renovação das identidades profissionais não se traduz pela simples substituição de identidades cujos saberes passariam a estar obsoletos». Trata-se antes, defende a autora, de proceder a uma «recombinação de saberes antigos e junção de novos saberes, jogando simultaneamente com os diferentes tipos de saber: saberes teóricos e técnicos, saber fazer, saber ser, saber aprender» (*op. cit.*, pág. 130).

É no quadro assim traçado que a autora defende que ao sistema de ensino-formação caberão tarefas vastas e fundamentais, de que se salientam:

- «renovar as qualificações disponíveis», tornando o sistema de ensino-formação «capaz de antecipar e influenciar as tendências de renovação do tecido produtivo, mesmo correndo o risco de criar excedentes temporários de jovens trabalhadores qualificados» (*ibidem*, pág. 83);
- «promover o acesso dos trabalhadores à formação contínua, a prática da formação em alternância, a formação por famílias de profissões e a elevação da formação ao nível tecnológico e organizacional» (*ibidem*, pág. 34).

Por outro lado, e procurando responder à questão de saber que formas deve tomar o ensino pós-obrigatório de carácter profissionalizante, Rodrigues (1994) coloca diversas alternativas, a saber: Como ensino técnico-profissional em escolas secundárias? Em esquemas de alternância entre a escola e a empresa? Em esquemas de formação extra-escolar? Perante estas alternativas, esta autora inclina-se claramente para a *formação em alternância*, dizendo a este propósito o seguinte:

Toda a reflexão e experimentação, hoje em curso sobre a *formação em alternância*, partem da constatação do seguinte paradoxo: o ensino vocacionado para a formação geral é cada vez mais importante para sustentar uma carreira, mas cada vez menos eficaz para garantir o primeiro emprego. Por outro lado, a formação profissional eficaz para aceder a um posto de trabalho específico é cada vez mais precisa, mas também cada vez mais volátil. Exigir do sistema de ensino que ele corresponda permanentemente a estas necessidades de formação muito específica é lançá-lo numa corrida perdida à partida, dada uma inércia institucional do sistema, dificilmente ultrapassável. Parece, pois preferível conquistar as empresas para esta função, remetendo para a escola a responsabilidade da formação geral, vocacionada para grupos de profissões. (pág. 152)

Abordando o problema da formação profissional inicial, a OCDE (1998) considera que é às empresas que deve caber o principal papel nesse domínio, pondo em dúvida a rentabilidade dos programas de preparação activa para o emprego. Ao mesmo tempo, a OCDE preconiza um apoio activo dos governos à acção das empresas no campo da formação profissional, tendo em atenção, designadamente, a tendência para o subinvestimento neste domínio por parte daquelas. Assim, afirma-se no documento mencionado:

La rentabilité globale des programmes de préparation active à l'emploi n'est pas clairement prouvée, même si les avantages pour les individus semblent plus assurés que pour l'ensemble de la société. En examinant la possibilité de soutenir davantage la formation en entreprise, les politiques devraient mieux considérer ce qui doit être laissé à l'initiative du marché et dans quelle mesure celui-ci est défaillant et conduit à un sous-investissement. Cela peut se produire par exemple, lorsque les entreprises ne sont pas désireuses de former des travailleurs si la main-d'oeuvre est très mobile. (op. cit., pág. 102/103)

Também o Banco Mundial (1995) privilegia a formação profissional por iniciativa das empresas, em detrimento de esquemas de formação profissional inicial em centros estatais ou escolas profissionais:

Em geral, o treinamento proporcionado por iniciativa da empresa é o meio de maior custo/eficiência para o desenvolvimento das aptidões dos trabalhadores. Em comparação, na maioria dos países, o treinamento proporcionado pelo governo em

centros estatais e especialmente o ensino profissionalizante revelaram-se caros e em muitos casos dotaram os participantes de pouco mais do que algumas aptidões comerciáveis. (*op. cit.*, pág. 46)

Por seu turno, Chagas Lopes (1995) analisa também as implicações nos sistemas de ensino-formação das novas formas de organização da produção e da exigência de novas qualificações («mais *maleáveis* e *polivalentes*, de forma a facilitar a sua transferibilidade, quer no interior da empresa quer entre processos produtivos diferentes» - *op. cit.*, pág. 55), considerando que tais implicações são, entre outras, as que vão no sentido de pôr fim à separação entre os subsistemas de educação formal e de formação profissional (*ibidem*, pág. 53), de reforçar os conteúdos em educação geral e básica, a par do incremento do ensino de nível técnico-superior em áreas-chave (pág. 55), e de fazer da formação profissional contínua uma parte integrante do ciclo de vida activa dos trabalhadores¹ (pág. 53). Segundo esta autora, «não poderá continuar a verificar-se o modelo sequencial assente na ligação formação inicial-formação contínua, em que se supunha a existência de uma relação quase biunívoca entre idades/estatutos sociais e processos de aprendizagem», uma vez que «tal deixa de ser compatível com o aumento crescente dos processos de mobilidade interprofissional e de diversificação dos conteúdos funcionais, a que tenderá a assistir-se cada vez mais» (*ibidem*, pág. 71).

Segundo Chagas Lopes, a rápida obsolescência dos conhecimentos dos trabalhadores nos sistemas produtivos modernos implica que se assegure aos trabalhadores uma «formação em competências estratégicas ou nucleares», assente em dois princípios que são assim enunciados:

- o da complementaridade e reforço dos conhecimentos técnicos com a capacidade de diagnóstico e previsão dos problemas, conhecimentos de logística e planeamento, preparação para a tomada de decisões e, ainda, com o fomento de novas atitudes mentais, abertas à mudança e à imprevisibilidade;

- o da integração dos processos de aprendizagem e de trabalho, dando lugar ao aparecimento de novas áreas profissionais - como a de dinamizador, catalisador... -, do que resultará que a vivência da própria mudança organizacional constitua em si uma das fontes privilegiadas de formação (*op. cit.*, pág. 71).

Chagas Lopes equaciona igualmente três desafios fundamentais, ainda não resolvidos, mas a que urge dar resposta:

¹ Citando Van der Wielen (1992) afirma a autora: «o ritmo da inovação tecnológica, a manter-se, exigirá uma média de 3 a 4 acções de actualização para uma carreira de dimensão média de 30 a 40 anos e para todos os

- O primeiro, deriva das rápidas mudanças tecnológicas e da falta de capacidade de resposta do sistema de educação formal, e traduz-se no «reforço do desajustamento dos tempos de referência entre procura e oferta de qualificações» (*op. cit.*, pág. 56);
- O segundo, deriva do efeito da «globalização crescente das actividades económicas», o qual será causa de uma «separação entre o espaço de produção das tecnologias e o espaço de produção das qualificações», problema este agravado pela divisão internacional do trabalho, «que confere a uns Estados o estatuto de *leader* enquanto coloca outros numa situação simétrica de dependência tecnológica», e pelos atavismos nacionais dos sistemas de formação de base (*ibidem*);
- O terceiro desafio, ligado ao anterior, respeita à questão de saber como é possível «garantir as especificidades nacionais sem obstruir a transferibilidade dos saberes informais que nelas se apoiam» (pág. 75). Neste ponto, a autora opina que «qualquer intervenção com intuítos normalizadores que tenha como objecto estes saberes corre grandemente o risco de ser votada ao fracasso» (*ibidem*).

Como irão ser resolvidos os desafios desta forma colocados aos actuais sistemas de educação/formação? Como irão evoluir tais sistemas a curto e a médio prazo? A resposta a tais questões, já de si difícil em função das contradições sociais e dos conflitos de interesses que subjazem e condicionam qualquer transformação institucional do tipo da que se defende para os sistemas de educação/formação, torna-se ainda mais problemática e complexa em função do elemento «estranho» que é introduzido por via da penetração e expansão de uma lógica mercantil e de lucro nos referidos sistemas (assunto que abordaremos desenvolvidamente no segundo capítulo desta dissertação). Aqui quisémos apenas, através dos diversos autores que citámos, colocar alguns dos principais problemas com que se deparam os sistemas educativos na via da sua transformação como resposta às necessidades das economias industrializadas modernas.

níveis hierárquicos da empresa, mas muito especialmente para os responsáveis pela política de inovação». (*op. cit.*, pág. 79)

5. Questionando alguns pressupostos

Após termos analisado a forma como o discurso dominante perspectiva o lugar e o papel da educação na economia e no desenvolvimento económico, e de termos procurado detectar as linhas de força fundamentais da reestruturação dos sistemas de educação e formação em função das novas exigências que lhes são colocadas, é altura de questionar alguns dos pressupostos mais importantes que subjazem àquele mesmo discurso, no seguimento aliás de outras vozes críticas a que nos pontos anteriores fomos dando guarida.

5.1. O investimento em capital humano: para além do «consenso»

Em obra anteriormente citada, Ashton & Green (1996) propõem-se questionar o que qualificam de «consenso» segundo o qual a elevação do nível educativo da população trabalhadora constitui o principal trunfo na luta pela competitividade das economias industrializadas modernas. Sem porem em causa a importância actual da educação e da formação na economia, os autores salientam o que consideram ser «sérias limitações» na conceptualização teórica da relação educação/desempenho económico, assim como «enormes lacunas» no conhecimento empírico da magnitude dos laços existentes em tal relação, afirmando a propósito:

Although there is this belief that the link between the economic system and skill formation is at its strongest in the modern day, there remains an urgent need for more understanding of the connection that make up this link, both for theoretical clarification and for more resources to be devoted to gaining adequately informed empirical knowledge. (*op. cit.*, pág. 3)

Analisando a perspectiva liberal sobre o tema em questão, sem dúvida a mais influente nos dias de hoje no que diz respeito às políticas aplicadas, desde os EUA da administração Clinton até à maior parte dos países europeus mais modernos e desenvolvidos, e na qual sobressai a *teoria do capital humano*¹, Ashton & Green consideram que esta última teoria, sendo embora útil como meio de avaliar a eficiência de programas

¹ Na sua versão mais difundida a *teoria do capital humano* postula que «o capital humano possui os atributos fundamentais do conceito económico básico de *capital*, nomeadamente, é fonte de satisfações futuras, de ganhos futuros ou de ambos. O que o transforma em *capital humano* é o facto de ele se tomar parte integrante da pessoa» (Schultz, 1970, pág. 31). Assim, e ainda segundo a T.C.H., serão as actividades de educação e formação que, ao aumentarem o nível de conhecimentos e de qualificações dos futuros trabalhadores, darão origem ao referido *capital humano* e possibilitarão uma utilização mais eficiente e produtiva do factor trabalho, esta última medida fundamentalmente através dos níveis de remuneração dos trabalhadores.

de formação em condições económicas e sociais bem determinadas e inalteráveis, não consegue no entanto integrar parâmetros fundamentais, como sejam os contextos sociais variáveis em que se formam e usam as qualificações e se desenvolvem e aplicam as tecnologias.

Assim, afirmam estes autores:

The fundamental weakness of the theory, and accordingly of much public discussion within the liberal approach, is that in regarding human capital as a 'thing', to be acquired and utilised alongside other factor inputs, it misses the social context of skill and of technology. (*op. cit.*, pág. 17)

Desta forma, prosseguem, não se podendo dizer que a *teoria do capital humano* seja falsa (uma vez que existem incentivos económicos para o investimento em educação e as qualificações nesta obtidas são transaccionáveis no mercado), é inquestionável o seu conteúdo ideológico que a leva a obscurecer a natureza das relações sociais em que o capital humano é produzido: relações sociais capitalistas na economia e no sistema de educação e formação (que indirectamente reflecte um tal contexto económico).

Na verdade, a aplicação da *teoria do capital humano* (que começou por abordar apenas em termos individuais o problema da procura de educação e formação) ao conjunto da economia e da sociedade, implica a aceitação de uma tese, originalmente formulada por Kerr *et al.* (1962), segundo a qual o processo de industrialização nas sociedades modernas se desenvolve num quadro de *convergência* institucional e tecnológica, a qual pressupõe o estabelecimento de determinadas formas de organização da economia e da sociedade, e, no quadro destas, a necessidade de uma elevação contínua do nível de qualificação dos trabalhadores, acompanhando a constante evolução da base tecnológica. Assim, afirmam os autores que aqui vimos citando (*op. cit.*, pág. 16), «Kerr *et al.* propose that the imperative of technological change requires a constant increase in the level of skill of the labour force. They are confident that:

The industrial society tends to create an increasing level of general education for all citizens, not only because it facilitates training and flexibility in the workforce, but also because as incomes rise natural curiosity increases the demand for formal education, and education becomes one of the principal means of vertical social mobility in a technical world (Kerr *et al.*, 1962:37)

No quadro teórico assim definido, as técnicas de medida associadas à *teoria do capital humano* têm servido para calcular as taxas de retorno, para indivíduos e empresas, de determinados programas de educação e formação, bem como, designadamente no chamado Terceiro Mundo, para avaliar a eficiência da formação vocacional quando comparada com a formação geral, ou ainda para tentar quantificar, em termos comparativos, o impacto da educação e da formação no crescimento económico dos países.

Um dos instrumentos mais utilizados para estimar a contribuição da educação para o crescimento económico é o *growth accounting* desenvolvido por Denison (1979). Trata-se de estimar os coeficientes de uma função de produção, tendo como principais *inputs* o capital e o trabalho, e sendo a qualidade dos *inputs* do trabalho medida por um índice referente ao nível de escolaridade e formação dos trabalhadores, ponderado pela taxa salarial média associada a tais níveis de escolaridade e formação. Pencavel (1991) realizou uma recolha de resultados da aplicação desta metodologia, recolha essa que revela que o factor «capital humano», assim medido, influenciou o crescimento económico (medido pelo rendimento *per capita*) em percentagens que vão de um mínimo de 3% a um máximo de 34%.

Ashton & Green, apoiando-se precisamente em Pencavel, e também em Wolff (1993), recenseiam e sistematizam as críticas a esta metodologia, identificando as seguintes objecções à validade da mesma (*op. cit.*, pág. 61):

- as diferenças salariais não são meios adequados de medir as diferenças de produtividade entre trabalhadores agrupados por níveis educacionais;
- os estudos feitos não têm em conta os efeitos de complementaridade das qualificações e do capital físico, uma vez que as respectivas contribuições são simplesmente adicionadas;
- os estudos feitos, ao considerarem apenas o efeito da educação no crescimento, não têm em conta o efeito recíproco do crescimento económico no aumento da escolaridade (o chamado *feed-back effect*).

Os mesmos autores consideram mais credíveis estudos recentes que procuram medir o impacto da educação no crescimento económico através de uma regressão multivariada. Esses estudos (ver *op. cit.*, pág. 62 a 64), além de evitarem o nexo



salário/produtividade e de recusarem adoptar uma função de produção estática em que o progresso tecnológico seja considerado factor exógeno (permitindo assim considerar o efeito da educação nas mudanças tecnológicas e na inovação), procuram também captar o efeito recíproco entre a educação e o crescimento económico. Assim, embora tais estudos considerem que, duma forma geral, é positivo o impacto da educação no crescimento económico, deles se conclui igualmente que diversas situações existem em que tal efeito é praticamente nulo, sendo que muitas das suposições dadas como certas pelos que defendem a expansão educativa a todo o custo não se podem considerar, de forma alguma e ainda segundo aqueles autores, como provadas.

A partir de estudos empíricos diversos, de que salientam os de Barro (1991), Wolff & Gittleman (1993), Wolff (1993) e Gemmel (1994), Ashton & Green concluem haver evidência mais ou menos segura de que melhor educação primária e secundária conduz a um maior crescimento económico nas economias menos desenvolvidas, mas contestam a validade de outras asserções muitas vezes dadas por «inquestionáveis», salientando, entre outros, os seguintes aspectos:

- A evidência empírica não permite concluir que mais formação para todos os trabalhadores é desejável em termos económicos;
- Não existe evidência empírica a favor ou contra a proposição de que uma formação mais alargada («a more extensive training») tem como resultado um maior crescimento económico, sendo que a evidência da relação educação/crescimento económico é, pelo menos, ténue nos países mais desenvolvidos;
- Não existe evidência para a proposição segundo a qual maiores níveis de educação e formação conduzem, só por si, a uma maior rentabilidade nos negócios. E - concluem os autores -, na medida em que o lucro é o critério básico da competitividade na economia global, pode dizer-se que não está empiricamente demonstrada a correlação educação/competitividade.

Procedendo igualmente a um recenseamento dos estudos empíricos sobre o tema em análise, designadamente os de Meyer & Hannan (1979), Benavot (1989), Delacroix & Ragin (1978), Jaffee (1985), Wheeler (1980) e Hicks (1980), Benavot (1992) extrai, por seu turno, as seguintes conclusões gerais:

First, mass education seems to have the greatest positive effect on economic growth, especially in countries where its cost is low relative to elite forms of schooling. Second, education at the tertiary level is an expensive form of schooling with lower economic returns and weak, often negative effects on economic growth. Third, the accumulating evidence suggests that the effects of mass education vary by historical period. (*op. cit.*, pág. 122)

A partir destas constatações, e partindo da especificação das condições económicas e institucionais sob o efeito das quais os diversos níveis de educação influenciam o crescimento económico, Benavot (*op. cit.*) conduziu uma investigação abrangendo o período 1913-1985, que lhe permitiu concluir que diferentes níveis de expansão educativa têm significativos, embora contraditórios, efeitos na economia, e que as condições económicas e institucionais existentes em cada período histórico e em cada região determinam decisivamente a natureza e amplitude daqueles efeitos. São as seguintes as conclusões fundamentais de tal estudo:

- a educação superior demonstrou ter um efeito mínimo e por vezes negativo no desenvolvimento económico, como resultado da interacção de efeitos a nível do indivíduo e a nível institucional, podendo o factor negativo ser introduzido a este último nível, sobretudo nos países menos desenvolvidos («the formation and proliferation of programs certifying elites and their bodies of knowledge in less-developed countries may have deleterious consequences - emigration of the educated, highly consumptive behavior patterns, large government subsidies for the less productive public sector - that act to retard the rate of economic growth» - *op. cit.*, pág. 132)
- Verifica-se um impacto positivo consistente no crescimento económico por parte da educação de massas, o que parece ser o resultado da conjunção de efeitos positivos quer no indivíduo quer na sociedade («mass school expansion also transforms macroeconomic structures: rationalizing household work and creating wage-sectors jobs; helping to extend the state and its services into formerly isolated economic regions; expanding cash transactions among those in the agricultural sector; redefining the economic value of children among parents; and pushing people to migrate into urban areas, perhaps into more 'productive' industrial and service jobs» - *op. cit.*, pág. 132/133);
- Não obstante o afirmado no ponto anterior, os resultados do estudo em questão indiciam o que parece ser um declínio no impacto da educação de

massas no período contemporâneo mais recente (entre 1970 e 1985). Como explicação para este fenómeno, Benavot acolhe com alguma simpatia a eventualidade de tal poder dever-se a uma busca de diplomas e credenciais que é simultaneamente causa e efeito da expansão educativa («More schooling has meant greater emphasis on the inflationary pursuit of credentials and diplomas rather than the ability to master and apply knowledge productively. It also means increasing use by employers of education as a means of screening and sorting prospective employees. Thus, in a world of leveling economic opportunities, education increasingly serves to reproduce rather than reduce the inequal distribution of income in many nations» - *op. cit.*, pág. 133);

- Existe uma interacção entre o estado da economia global e a influência da educação no crescimento económico, de tal forma que em período de prosperidade a educação de massas revela ter um efeito positivo mais pronunciado no crescimento, acontecendo o contrário em período de contracção económica. Esta última constatação leva Benavot a questionar as posições que defendem haver, em qualquer circunstância, benefícios universais e inquestionáveis derivados da expansão educativa («The fact that educational effects are conditioned by global economic forces obliges us to question those who claim - indeed, celebrate - universal economic effects from the expansion of schooling» - *ibidem*).

As conclusões acima referenciadas de Benavot parecem afinal vir renovar a credibilidade daquelas posições que defendem que a influência das condições sociais e institucionais é tal que pode levar a que a educação não tenha outros resultados para a economia e para as empresas senão os de, através dos diplomas conseguidos, *sinalizar*, *credenciar* e *hierarquizar* os candidatos ao emprego, já que serão de escassa utilidade os conhecimentos e qualificações adquiridos no sistema de educação e formação, processo este que conduz necessariamente a uma degradação da própria qualidade do sistema educativo [Collins (1979), Braverman (1982)]. Dentro desta perspectiva, existirão naturalmente postos de trabalho que exigem elevadas qualificações técnicas, mas estes serão uma minoria entre os quadros recrutados pelas empresas; para os restantes, uma curta formação profissional na empresa é susceptível de lhes conferir as necessárias qualificações (Robins & Webster, *op. cit.*, pág. 193).

Estes últimos autores salientam o que consideram ser a «desqualificação» dos trabalhadores que, no quadro das relações capitalistas de produção, continuará a acompanhar a aplicação das novas tecnologias industriais, e particularmente as chamadas novas tecnologias de informação, afirmando a propósito:

Against arguments that assert modern occupations require greater skill than those of the past one might cite the research of R. M. Blackburn and Michael Mann which, examining more than three-quarters of the male manual workers in Peterborough, found that 87 per cent of these men required less technical skill in their jobs than they would have required in driving to work, and 'most of them expend more mental effort and resourcefulness in getting to work than in doing their jobs' (Blackburn and Mann, 1979, pp.121, 180) - *op. cit.*, pág. 183.

The striking *lack* of skills in the workforce originates not in the inabilities of the people, but in the fact that modern industry requires little of its operatives, and advanced technologies, in their conception, design and application, are a major cause of this. (*op. cit.*, pág. 184)

Against assertions to the contrary, we would argue that I.T. [Information Technologies], as it is being constituted, stands in the same tradition of technological control and deskilling. (*ibidem*)

Hussain (1982), por seu turno, avança a hipótese segundo a qual «as exigências escolares para entrada numa profissão não carecem de qualquer relação directa com os conhecimentos técnicos para o desempenho do trabalho em questão; em vez disso, a sua função pode ser apenas a de colocar a profissão na escala de comparação com as outras» (*op. cit.*, pág. 309).

A interiorização deste mecanismo social, numa situação de desemprego estrutural aparentemente incontrolável, como é a dos nossos dias, leva a um aumento exponencial da procura de educação por parte dos jovens, o que acaba por ser apoiado pelos poderes estabelecidos, como forma de manter esses mesmos jovens afastados do mercado de trabalho durante o maior período de tempo possível, assim como é promovida pela chamada *indústria educativa*, que encontra aqui um amplo campo de actuação e de proventos.

As posições já clássicas de Harry Braverman sobre este tema parecem manter alguma da sua actualidade, nomeadamente quando afirma:

A extensão continuada da educação de massas para as categorias de trabalho fora das profissões liberais perdeu qualquer relação com as exigências das tarefas (...). O adiamento da saída da escola para a idade média de 18 anos tornou-se indispensável para conter o desemprego dentro de limites razoáveis. (...) As escolas transformaram-se em imensas organizações que se ocupam dos adolescentes, tendo cada vez menos a

ver com a transmissão de conhecimentos que a sociedade pensa que os jovens devem aprender. Nestas circunstâncias, o conteúdo da educação foi-se deteriorando à medida que a sua duração aumentava. (...) Os sistemas de ensino têm dificuldade em transmitir em doze anos qualificações básicas de alfabetização e numeração que, há várias gerações, ocupavam oito anos. O que, por sua vez, reforçou a posição do patronato quanto às exigências, em relação aos candidatos a emprego, do diploma do ensino secundário, como garantia - nem sempre válida - de obterem trabalhadores que soubessem ler.

Não podemos também esquecer o impacto económico directo do alargamento do sistema escolar. Por um lado, o adiamento da saída da escola limita o crescimento do desemprego oficialmente reconhecido e, por outro, dá emprego a uma massa considerável de professores, administradores e trabalhadores da construção e dos serviços. Para além disto, a educação tomou-se uma área imensamente lucrativa de acumulação de capital para a indústria de construção, para fornecedores de toda a espécie e para uma série de empresas subsidiárias (*op. cit.*, pág. 261/262)

A chamada *massificação* do ensino que resulta do processo descrito, e que se estende progressivamente a todos os níveis desse ensino, se é, como dissemos, encorajada pelos poderes públicos e pela indústria educativa, coloca assim problemas que Braverman designa como «deterioração do conteúdo da educação» e que outros qualificam como de «degradação da qualidade do ensino», de «desvalorização dos diplomas», etc.

Azevedo (1994), por exemplo, considera que «a transição de uma escola de elites para uma escola de massas (...) transportou consigo uma certa degradação da qualidade do serviço público de educação» (*op. cit.*, pág. 141), ao mesmo tempo que se criava o «mito de que todos e cada um, através da frequência escolar, podem ascender a níveis sociais, culturais e económicos mais elevados» (pág. 142), mito que o «desemprego dos diplomados» se tem encarregue de desfazer, gerando fenómenos de «insatisfação juvenil» e de «procura desencantada de educação» (*ibidem*).

Uma preocupação do mesmo tipo é manifestada no «livro branco» *Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva*, quando nele se afirma:

Na realidade, observa-se em todos os Estados-Membros uma tendência para o prolongamento dos estudos e uma forte pressão para alargar o acesso aos estudos superiores, elevando assim o nível atingido pela maioria. (...)

Este comportamento da juventude hoje é racional, porque o nível de estudos e o diploma ainda são, de longe, os melhores passaportes para o emprego. No entanto, do ponto de vista social, cria dificuldades. Os jovens com níveis de qualificação inferiores são relegados para empregos menos qualificados do que aqueles que pensavam poder obter. Este efeito «fila de espera» acaba por atingir os que possuem menos diplomas ou nenhuns, tomando-se um factor importante de exclusão social. (pág. 29).

Sem contestar a via do diploma, mas considerando que se se alargar o número dos que por ela enveredam «se colocam inevitavelmente questões sobre a qualidade dos diplomas», o «livro branco» defende ser importante «adoptar um método que valorize as qualificações independentemente das modalidades da sua aquisição» (pág. 30). Para fomentar no indivíduo a capacidade e o interesse em adquirir qualificações, o «livro branco» aponta a necessidade de «identificar as ‘competências-chave’ para as diferentes situações de trabalho e de «encontrar os melhores meios de as adquirir, avaliar e certificar», para o que propõe: que se utilizem diversas formas de qualificação [designadamente, a «formação em alternância» (pág. 42), a «aprendizagem» (pág. 58), o «ensino à distância» (pág. 34)], se instaure «um dispositivo europeu de acreditação das competências técnicas e profissionais» (pág. 53) e se avance com «cartões pessoais de competências» onde cada indivíduo possa «fazer reconhecer os seus conhecimentos e as suas competências à medida da sua aquisição» (*ibidem*), afirmando-se a dado passo:

Aquele ou aquela que rejeita o sistema formal de ensino será encorajado a desenvolver as suas capacidades. Já não se trata neste caso de qualificação em sentido lato, mas de competências sobre conhecimentos fundamentais ou profissionais específicos (o conhecimento de uma língua, um certo nível em matemática, em contabilidade, o conhecimento de uma folha de cálculo, de um tratamento de texto, etc. (pág. 30/31)

Como se vê, um dos problemas a que propostas do tipo das acima mencionadas supostamente pretende responder é o da falta de resposta adequada por parte dos sistemas formais de ensino no que diz respeito a prover os futuros trabalhadores das competências básicas que as situações de trabalho exigem. Um problema, aliás, do tipo dos que são simbolizados pela divisa *back to basics*, a qual nos tempos que correm volta a ser erguida com insistência, como no capítulo seguinte se verá a propósito do último documento de grandes orientações para a educação produzido pelo Banco Mundial.

Sucede no entanto que, como (entre outros) argumentam Carnoy & Levin (1985), a melhoria do nível da aprendizagem básica só é possível se houver alterações positivas no mercado de trabalho (mais empregos e melhores recompensas para a aquisição de qualificações), já que numa situação em que se verifique a ausência de tais condições declina o valor de mercado das capacidades básicas (oferta maior que a procura),

diminuindo assim o incentivo dos jovens a adquirir tais capacidades¹ - sem que com isso diminua necessariamente o incentivo a adquirir diplomas, visto que, na linha de argumentos expostos anteriormente, se gera a ilusão de que a desvalorização que vão sofrendo os diversos graus de escolarização formal pode ser obviada através da aquisição de diplomas de grau sucessivamente superior.

Por outro lado, investigações como as conduzidas por Thurow (1975) concluíram que nos mercados de trabalho mais do que venderem-se qualificações já existentes, o que sobretudo acontece é atribuírem-se postos de trabalho no âmbito dos quais se procederá à formação dos respectivos titulares, sendo que a escolha destes se faz com base no grau escolar por cada um possuído, este último considerado o meio mais adequado de saber quais dos candidatos ao emprego têm melhores condições para receber aquela formação.

Estas posições de Thurow, se por um lado coincidem com as que vêm expressas no «livro branco» que temos vindo a citar, no que diz respeito ao mecanismo de *credencialização*, expressa, por outro lado, uma posição contrária no que diz respeito à aquisição de competências fora duma situação de trabalho. No fundo, o que Thurow afirma é que a qualificação reside mais no posto de trabalho do que no trabalhador propriamente dito.

Uma perspectiva mais radical, segundo a qual a escola tem por função principal a de inculcar nos futuros trabalhadores atitudes que se adequem ao bom funcionamento das empresas capitalistas, é a que continua a ter como exemplo mais paradigmático a crítica que Bowles & Gintis (1976) empreenderam ao sistema educativo norte-americano, crítica de que resultou o enunciar do chamado «princípio da correspondência», segundo o qual existe uma tendência para que as relações sociais na educação reproduzam as relações sociais capitalistas vigentes no sistema económico. Assim, segundo estes autores a submissão à autoridade e o respeito pelas hierarquias, bem como a pontualidade, a passividade, entre outras atitudes, eram encorajadas no sistema educativo norte-americano do pós-guerra, numa lógica de preparação dos futuros trabalhadores para situações de trabalho em que tais atitudes seriam requeridas.

¹ «(...) when the workplace lacks opportunities for advancement, students and teachers will take the schooling tasks less seriously and test scores will fall. Attainment of the traditional objectives no longer ensures success or justifies the efforts when their value declines in the labor market (Cmoy & Levin, *op. cit.*, pág. 241)

Mas serão as teorias críticas à *teoria do capital humano*, antes mencionadas, inconciliáveis com esta última? Alguns autores defendem que todas elas podem dar contributos válidos na explicação das questões relacionadas com a relação educação/desenvolvimento económico, procurando assim criar modelos «mistos» que as integrem e combinem. É o caso de Robinson & Fuller (1992), os quais construíram um modelo de análise no qual, para além da *teoria do capital humano*, integram a *teoria da credenciação*, a qual, como já atrás mencionámos, considera que a relação da educação com a economia é sobretudo a de contribuir para credenciar e seleccionar aqueles indivíduos que hão-de ir ocupar um conjunto pré-determinado de postos de trabalho, e a *teoria da reprodução* (que designam por *the class reproduction or status conflict theory*), na qual integram as posições de Bowles & Gintis e de Carnoy & Levin (as destes últimos autores podem ser vistas com mais pormenor no segundo capítulo deste trabalho), a qual postula que a educação funciona como instância de reprodução das relações sociais com base nas quais se desenvolve a actividade económica, podendo essa função constituir-se num obstáculo a uma contribuição positiva da educação para o crescimento económico.

Num modelo assim construído, a questão de fundo já não é simplesmente a de saber em que medida a educação influencia o crescimento económico, mas passa a ser a de determinar as condições em que a educação influencia o crescimento económico. Identificando tais condições, passará a ser possível, de acordo com as premissas teóricas do modelo, explicar os efeitos aparentemente aleatórios da educação sobre o crescimento económico. Assim, a acção de processos de reprodução social ou de procura de estatuto social pode constituir um obstáculo à rentabilidade do *capital humano*, ou porque não permite que através da educação se criem as competências e qualificações de que a economia necessita, ou porque introduz no funcionamento do aparelho produtivo vícios estruturais que impedem a utilização plena de tais competências e qualificações. Desta maneira, os autores concluem que

(...) we need to formulate human capital theory as a variable proposition: *The human capital process increases economic output to the extent that education creates the kinds of skills and knowledge that can be utilized by the economy.* (op. cit., pág. 105)

E eis-nos assim de regresso à importância de que se reveste a consideração do contexto social e institucional em que são produzidas e utilizadas as qualificações. Tal importância está presente em diversas abordagens teóricas que surgem como alternativa à

abordagem liberal e neo-clássica. Destas, Ashton & Green (*op. cit.*, de págs. 21 a 32) destacam as que designam por:

- «*The internal labour markets approach*» - baseada em estudos sobre grandes empresas japonesas, destaca as características internas a um sistema de organização industrial que permite pôr em prática com sucesso processos de produção capazes de tirar partido de um elevado nível de qualificação dos trabalhadores, entre as quais se destacam: o uso intenso de esquemas de formação «em trabalho» («on-the-job training»), considerados os mais adequados para obter qualificações específicas, a serem complementados por esquemas de «off-the-job training», necessários para que o trabalhador possa sistematizar a sua experiência e desenvolver as suas capacidades intelectuais; a estabilidade das empresas e a sua capacidade de promover trajectórias profissionais incentivadoras de aquisição contínua de qualificações; e um grau elevado de integração na organização industrial.
- «*The corporatist approach*» - muito baseada no estudo do «caso alemão», e tendo Streeck como principal expoente teórico, parte do pressuposto de que, na actual fase de reestruturação do sistema capitalista, a necessária estabilidade política exige uma economia capaz de praticar salários elevados numa base equitativa, características que só podem ser atingidas num quadro produtivo de alta tecnologia e elevadas qualificações, e exige igualmente a existência de uma sociedade «institucionalmente rica». Considerando não se poder confiar nos cálculos custos/benefícios de curto prazo das empresas para promover a formação e as qualificações necessárias, e reconhecendo sérios limites à formação vocacional promovida pelo Estado fora de um contexto de trabalho, defende-se nesta abordagem que a qualificação da força de trabalho exige a existência de um sistema de formação e aprendizagem baseado em empresas «reguladas» por uma rede de instituições intermédias, de tal forma que as vantagens para a produtividade de uma melhor qualificação dos trabalhadores possa assentar numa expectativa de benefícios a longo prazo por parte das empresas.
- «*The 'business systems' approach*» - Estudando três tipos diferentes de sistemas produtivos - o japonês, o coreano e o sistema familiar chinês - e os seus

diversos sistemas de coordenação e controlo, Whitley [(ed.) 1992] procurou demonstrar que a acumulação de capital e os acréscimos de produtividade podem processar-se através de diferentes tipos e níveis de aptidões e qualificações, bem como de diferentes combinações das mesmas, pelo que, no seu entender, são de evitar deduções apressadas quanto ao nível e tipos de qualificações exigidas de uma economia a partir do nível de desenvolvimento da mesma ou dos tipos de tecnologia por ela utilizadas. Por outro lado, havendo mesmo assim diferenças claras no tipo de aptidões e qualificações exigidas pela indústria de acordo com o estágio de desenvolvimento do sistema produtivo em que surgem¹, tal não significa no entanto que existam modelos determinados para os sistemas de educação e formação encarregues de fornecer as aptidões e qualificações requeridas, como já atrás ficou referido.

- «*The 'societal' approach*» - Com fortes afinidades com a abordagem antes mencionada, esta abordagem, desenvolvida, entre outros, por Maurice, Sellin & Silvestre (1986), começa por salientar a *polivalência* (definida como «a capacidade do trabalhador de se movimentar de uma posição para outra numa determinada organização da produção») como um atributo-chave dos modernos sistemas produtivos, considerando que tal polivalência pode ser alcançada através de diferentes vias, consoante o contexto social e institucional considerado. Comparando o caso francês com o caso alemão, aqueles investigadores concluem não haver nenhum factor único capaz de explicar a maior produtividade da «polivalência alemã», e que tal explicação tem de procurar-se num contexto institucional vasto de que fazem parte o sistema de educação e formação, a estrutura da organização produtiva, o sistema de relações industriais e toda a estrutura de classes existente na sociedade, domínios institucionais estes que interagem para produzir um determinado resultado.

¹ Ashton & Green consideram três «vagas de industrialização», sendo a primeira constituída por indústrias de baixos níveis de qualificação; a segunda (indústria química, petroquímica, aço, electricidade, engenharia de precisão, etc.), assente num conhecimento científico avançado e requerendo já níveis mais elevados de qualificação da parte dos administradores e de um sector da força de trabalho; e a terceira, a actual (indústria aero-espacial, informática, de comunicações, serviços financeiros, etc.), requerendo níveis mais elevados de aptidões e qualificações por parte de sectores mais alargados dos respectivos trabalhadores.

- «*The political science approach*» - aceitando o pressuposto de que um sistema produtivo baseado em elevadas tecnologias e qualificações é o que melhor favorece a competitividade e maiores rendimentos proporciona, esta abordagem, protagonizada, entre outros, por Finegold, coloca a questão de saber por que razão nem todas as nações industrializadas põem em prática políticas conducentes a um tal modelo de produção. Apoando-se na «teoria dos jogos», Finegold identifica certas situações em que pode ser racional para os actores em presença (governos, empresários e trabalhadores) prosseguir estratégias cuja resultante sejam sistemas produtivos baseados em baixas qualificações, da mesma forma que procura determinar quais as condições que tornam favorável uma escolha por aqueles actores produtivos de estratégias que resultem em modelos produtivos baseados em elevadas qualificações do trabalho.

Ashton & Green consideram que qualquer uma das abordagens atrás mencionadas traz avanços relativamente à abordagem liberal, na medida em que nelas existe o reconhecimento da importância das condições sociais e institucionais na mediação da relação entre formação e qualificações, por um lado, e o desempenho económico, pelo outro. No entanto - consideram os autores -, qualquer das abordagens referidas tem em comum com a abordagem liberal o tomar como inquestionável a assunção segundo a qual a via para o êxito económico nas sociedades modernas é necessariamente a que se baseia na existência de uma mão-de-obra altamente qualificada e em processos de produção de alto valor acrescentado.

Uma tal premissa, que estava já contida na tese da «convergência» de Kerr *et al*, surge agora reforçada pelo crescente processo de internacionalização das economias, e encontra uma das suas expressões mais difundidas na chamada teoria da «Nova Divisão Internacional do Trabalho», da autoria de Froebel, Hendricks & Kreye (1980), a qual se pode sintetizar desta maneira:

- Na era actual, os baixos custos do transporte e as novas tecnologias permitem, pela primeira vez, «relocalizar» nos países do chamado Terceiro Mundo as indústrias que tradicionalmente se sediavam nos países mais desenvolvidos;
- Atendendo às grandes diferenças salariais entre os países do Norte e os do Sul, uma única via pode continuar a garantir aos primeiros uma posição de

supremacia na competição mundial: a que assenta em indústrias de elevada tecnologia e alto valor acrescentado, para as quais se requer uma mão-de-obra altamente qualificada;

- Nestas condições, a melhor estratégia a seguir pelos governos dos países do Norte é a de atrair as empresas transnacionais disponibilizando-lhes uma mão-de-obra altamente produtiva, bem como apoiar a melhoria do nível de qualificações nas empresas nacionais de menores dimensões que têm de competir igualmente no mercado mundial.

Ashton & Green demarcam-se desta teoria, defendendo que podem existir estratégias económicas de sucesso nos países industrializados mais avançados que envolvam baixos níveis de qualificação dos trabalhadores, afirmando a propósito:

It is not *just* that skills, the training system and the business themselves are socially constructed and that different types of education or training can provide the necessary skills for the production of high-value-added goods and services. Our objection is that there can be quite viable routes to economic success which involve low levels of skill in the advanced industrialised world. Even in the older industrial countries capitalists can still opt to compete in markets for low-value-added goods and services, such as textiles, footwear and personal services. (*op. cit.*, pág. 34)

Embora demarcando-se de perspectivas, como a (antes mencionada) de Braverman, de acordo com as quais a desqualificação do trabalho é uma tendência inelutável inerente ao próprio capitalismo, aqueles autores consideram no entanto que, mesmo na época actual e nos países mais desenvolvidos, continuam a desenvolver-se muitos processos tecnológicos que assentam num tal processo de desqualificação dos trabalhadores. A razão para isto, afirmam os mesmos autores, reside principalmente no facto de os custos do trabalho serem apenas um dos factores (embora um dos mais importantes) que influenciam a localização das indústrias, pelo que podem não ser suficientes para determinar a deslocalização das mesmas para os países do Sul:

Within the industrialised world, therefore, there remains and even develops further a low-wage sector, where neo-Taylorist and neo-Fordist forms of production continue to flourish, worked by relatively insecure low-paid employees. The pay is low in relation to other sectors in the industrialised countries. The work remains largely unskilled, and tends to require only minimal levels of numeracy and literacy, and more importantly a reliable and submissive attitude to work. Apart from having higher absolute levels of pay than are found in the third world, the nature of the work is potentially similar. (*op. cit.*, pág. 34/35)

No contexto assim definido, Ashton & Green apontam a necessidade de construir uma nova base teórica que permita compreender os sistemas de educação e formação e a maneira como se articulam e relacionam com a economia a nível mundial. Para que essa tarefa seja levada a cabo, os autores convocam a teoria dos «sistemas produtivos», desenvolvida por Wilkinson (1983), na qual a organização da produção surge como um processo essencialmente conflitual e em que diferentes sistemas produtivos podem coexistir no comércio internacional. Tais sistemas procuram obter vantagens comparativas através de mudanças nos seus elementos constitutivos (custos do trabalho e do capital, nível tecnológico, qualificações da força de trabalho, métodos de gestão, normas e leis que condicionam as provisões sociais e a redistribuição do rendimento, etc.) e procurando fazer com que as diferentes formas institucionais neles existentes (sistema de relações industriais, sistema de propriedade, sistema de educação e formação, sistema financeiro, etc.) concorram para e não ponham em causa a eficiência global do sistema, tanto mais que essas formas institucionais têm, por definição, um grau de rigidez elevado, podendo bloquear adaptações necessárias face, por exemplo, à evolução das tecnologias e do funcionamento dos mercados, e podendo ser causa de intensificação de conflitos dentro do mesmo sistema. É assim que se explica, aliás, que a eficiência relativa dos diversos sistemas económicos sofra alterações ao longo do tempo.

Partindo desta arquitectura teórica, e opinando que o estudo comparado dos sistemas de educação e formação no seu contexto económico está ainda nos seus primórdios, Ashton & Green consideram que uma teoria sobre o tema em causa terá de ter em conta alguns aspectos fundamentais, que se deduzem do que atrás ficou dito e de que se salientam os seguintes (*op. cit.*, págs. 36/38):

- O conflito social é inerente ao funcionamento dos diferentes sistemas que compõem a sociedade, designadamente do sistema de educação e formação, o que pode, por exemplo, levar a que a elevação do nível de educação e formação que, em princípio, é do interesse da maioria dos cidadãos de um país, não faça parte das prioridades da classe empresarial desse mesmo país ou, pelo menos, de um sector dessa classe empresarial. Da mesma maneira, as reivindicações dos trabalhadores e suas famílias a uma melhor formação são parte de uma luta mais geral por melhores condições de trabalho e de emprego e pela própria direcção da economia, sendo que tais reivindicações podem

igualmente ser a expressão de relações conflituais entre sectores diversos dos próprios trabalhadores;

- A diversidade continua a ser a regra no que se refere à infraestrutura institucional das diferentes economias, e desde logo das mais antigas economias industrializadas, abrangendo aspectos como os ritmos de crescimento, a produtividade, a estrutura da indústria, o desemprego, as desigualdades, etc. Ashton & Green designam essas diferenças como *vias diversas de acumulação de capital*. Em correspondência com uma tal diversidade nas vias para a acumulação capitalista, existe também diversidade nos formatos «ideais» dos sistemas de educação e formação de cada país («In some countries, or perhaps some regions of countries, the demand is for a widely and highly skilled workforce; in others it is for a greater polarisation, with an elite holding advanced skills and the large majority holding a combination of low-level technical skills and the appropriate general skills required to 'get on' and in effect consent to the normal disciplines of the workplace» - *op. cit.*, pág. 38). Neste contexto, os autores falam de «high-skill and low-skill routes to accumulation», as quais serão o resultado de conflitos e lutas entre os diversos intervenientes na vida económica e social.

5. 2. Para onde vai a educação?

Enquanto que para o pensamento político e económico dominantes as prioridades educativas, a «racionalização» da administração educativa, a aproximação da educação às empresas e à economia, são elementos consensuais e inquestionáveis em nome do «interesse nacional», de tal forma que se repete incessantemente que a educação deve ser «retirada da arena política», correntes minoritárias mas firmes vêem por detrás de toda essa panóplia de argumentos uma transformação profunda e negativa da «coisa» educativa, em termos que põem em causa aspectos fundamentais de cidadania e de democracia associados à educação, bem como o próprio conteúdo e qualidade das aprendizagens efectuadas.

É nesta corrente que se insere, por exemplo, Michael Apple (1996), quando defende, referindo-se à situação presente neste domínio nos Estados Unidos da América, que a responsabilização insistente e repetida dos sistemas educativos pelos fracassos da

economia é a cortina de fumo através da qual os interesses privados e capitalistas se introduzem na actividade educativa e o mercado passa a ditar as suas leis, em detrimento de valores democráticos fundamentais. Assim, afirma este autor:

Hemos entrado en un período de reacción en la educación. Nuestras instituciones educativas se consideran un fracaso: el elevado índice de abandono en los estudios, el aumento del «analfabetismo funcional», la pérdida de normas y de disciplina, el fracaso del «conocimiento real» en la enseñanza, los pobres resultados en los exámenes oficiales, etc.; todos estos factores se alzan como acusaciones contra las escuelas. Se nos dice que esto es lo que ha conducido a un descenso en la productividad económica, al desempleo, a la pobreza, a la pérdida de competitividad internacional, etc. También se supone que la solución a estos problemas vendrá dada por el retorno a una «cultura común», la transformación de las escuelas en instituciones más eficientes, competitivas y abiertas a la iniciativa privada (es decir, al poder del dinero) - *op. cit.*, pág. 119.

E, desenvolvendo a sua argumentação crítica em torno do sistema educativo norte-americano, diz Apple:

(...) la derecha ha intentado acabar con nuestra concepción de la escuela como espacio compartido en el que la democracia se construye con tenacidad y esfuerzo (concepción profundamente *política* que implica una idea interactiva de la ciudadanía). En lugar de ello, el terreno compartido de la escuela deja de consistir en un conjunto de actitudes políticas de índole democrática (sin importar lo débiles que eran antes); esta idea queda desplazada por la de un mercado competitivo. El ciudadano en tanto que ser político con derechos y obligaciones recíprocos desaparece. En su lugar está el individuo como *consumidor*. La escolarización (y los estudiantes) se convierten en un «producto para la venta al por menor». La libertad en una democracia ya no se define como la participación en la construcción de un bien común, sino como la vida en un mercado sin trabas, donde el sistema educativo debe integrarse en los mecanismos de este mercado. (*ibidem*, pág. 143)

Um cenário educativo como o que ficou descrito, num país cujos modelos sociais e de produção se pretendem muitas vezes apresentar como padrões de progresso e de modernização, vem levantar o problema de saber e a importância de se debater qual o sentido e o conteúdo das transformações na educação quando, sob os mais diversos *imperativos* se procura apresentar tais transformações como não-problemáticas, inevitáveis e consensuais. É sobre um desses imperativos que nos falam, por exemplo, Robins & Webster (*op. cit.*), quando afirmam:

The imminence of I.T. is emphasised as a means of implementing policies - industrial restructuring, market-orientation, vocational education, youth training - that are indicative of identifiable values and priorities, about which debate is ignored, repressed and pushed aside in the name of necessary adjustment to the «I.T. revolution». (*op. cit.*, pág. 31)

Ora, o debate é mais necessário do que nunca quando, como afirma Apple, sob a capa da urgência em responder às necessidades da economia e das empresas, é toda uma lógica mercantil e de serviço privado que vai sendo instilada na actividade educativa. Uma tal lógica operará certamente profundas alterações a diversos níveis, um dos quais parece ser o da própria qualidade e natureza do acto educativo, como bem o demonstra Bernstein (1990), o qual atribui um efeito de natureza negativa ao que qualifica de «pedagogia orientada pelo mercado» (*op. cit.*, pág. 126 a 131).

Em nosso entender, qualquer assunto que se queira considerar respeitante à educação só poderá ser plenamente compreendido se se tiver em consideração a crescente influência da lógica mercantil e de lucro atrás referenciada. Na temática desta dissertação (a educação e o desenvolvimento económico), uma tal asserção ganha ainda maior sentido, na medida em que a «indústria educativa» emerge como um dos sectores de maior futuro nas economias mais avançadas do mundo actual.

É justamente sobre toda esta problemática que nos debruçaremos na secção seguinte desta dissertação.

II - ENTRE O ESTADO E O MERCADO -
- DA ECONOMIA *DA* EDUCAÇÃO À ECONOMIA *NA* EDUCAÇÃO

1. Introdução

Uma das preocupações fundamentais da presente dissertação é a de tentar demonstrar que a relação da educação com o desenvolvimento económico nas sociedades desenvolvidas actuais - cujos conceitos-chave, como se afirmou no precedente capítulo, são, hoje, a *competitividade*, a *modernização* e o *emprego* - está longe de se restringir às questões habitualmente tratadas na disciplina da «economia da educação» (ou seja, à questão de saber em que medida o aumento e a qualidade da educação ministrada contribui para esse desenvolvimento, ou em que medida é o desenvolvimento económico que contribui para os ditos aumento e qualidade da educação), mas que outrossim a própria educação é cada vez mais *de per si*, pelas actividades que induz, pelos rendimentos que gera, pelos lucros que permite ou pelos empregos que cria, um dos pilares fundamentais daquele mesmo desenvolvimento económico. É a esta última problemática que aplicamos a expressão «economia na educação».

Assistimos hoje, na verdade, a dois fenómenos paralelos e interligados: por um lado, o aumento em quantidade e qualidade da educação e da formação ministrada aos cidadãos é, como talvez nunca o tenha sido no passado, considerado como um dos principais, senão o principal, factor de competitividade e modernização das economias; por outro lado, são as próprias actividades ligadas à educação e à formação (o que vulgarmente se designa como *indústrias educativas*) que vão sendo paulatinamente erigidas em sector fundamental dessas mesmas economias e sujeitas às mesmas regras de funcionamento por que se pautam as demais actividades produtivas. É neste sentido que se pode dizer que tanto é verdade que a educação *serve* o desenvolvimento económico, como é verdade que a educação *é* (ou pode *ser*) desenvolvimento económico.

Sucede que esta realidade ocorre em simultâneo com a crise do chamado Estado-Providência e com uma tendência generalizada para a mercantilização e privatização dos chamados serviços públicos. Também no que diz respeito à educação e à relação que a mesma mantém com o Estado e com o mercado, parece verificar-se hoje uma forte tendência para que a mesma educação passe progressivamente da esfera do Estado para a esfera do mercado (mesmo quando, formalmente, é o Estado que continua a ter a tutela sobre os serviços educativos) e, mais do que isso, para que se processe o alargamento de uma *lógica capitalista* no funcionamento do sector educativo.

Num contexto como o que acima se refere, não é apenas a forma de organização de um serviço público educativo que é alterada, mas é sim a própria natureza desse serviço (que tende a tornar-se privado) que é modificada. E se o próprio funcionamento do Estado prestador do serviço público se «mercantiliza» - como parece estar também a ocorrer -, mais profunda será, inevitavelmente, aquela alteração. Parece-nos, com efeito, que as importantes transformações que estão actualmente a acontecer na «coisa educativa» nunca poderão ser compreendidas se se abstrair das tendências e mudanças acima apontadas, pese embora a *autonomia relativa* da educação face à instância económica.

A partir do que precede, legítimo se torna colocar o problema de saber que implicações poderá ter o facto de uma questão de *interesse público* prioritário (como é a educação nas sociedades desenvolvidas actuais) estar cada vez mais a ser transformada num *assunto privado*. Será o *Estado regulador* o instrumento-charneira capaz de tornar resolúvel esta contradição a contento da colectividade e dos indivíduos que a compõem? Estes são temas que aqui apenas equacionaremos e que carecerão necessariamente de ser aprofundados em futuras investigações. Seja como for, consideraremos atingidos os nossos objectivos se o presente trabalho permitir tornar pertinente a colocação dos problemas acima enunciados.

Neste capítulo começaremos por analisar as características e o funcionamento dos mercados educativos, assim como a natureza da educação como mercadoria. Seguidamente, tentaremos apreender as alterações que têm vindo a verificar-se na maneira como é teorizada a relação entre o Estado e a educação, à medida que esta vai entrando, cada vez mais abertamente, no campo da economia, e à medida que nela vai penetrando uma lógica de funcionamento capitalista. O interesse da grande indústria pelas actividades, produtos e serviços educativos será, neste contexto, também abordado a partir de alguns exemplos concretos. Veremos depois que, pese embora as diferenças como se perspectiva uma quase unanimemente defendida *desburocratização* da educação, uma tal desburocratização é quase irresistivelmente impelida para a *mercantilização* da mesma educação. No quadro da «autonomia relativa», acima mencionada, bem como da necessidade de que sejam asseguradas as funções de legitimação cometidas ao Estado, analisaremos também a forma como, nas circunstâncias presentes, se perspectiva o exercício do papel *regulador* desse mesmo Estado na educação.

2. Os mercados educativos

É hoje um dado mais ou menos consensual que as políticas educativas nos países mais desenvolvidos do «ocidente» têm, como um dos seus pontos de referência fundamentais, a construção de mercados educativos, estes encarados como instrumentos que permitem trazer acréscimos de eficiência às actividades de educação e formação, numa altura em que tais acréscimos de eficiência são apresentados como condição *sine qua non* do desenvolvimento económico.

Assim, e como noutro ponto deste trabalho já foi referido, Ball (1990) considera que o *reposicionamento* da educação, como uma das consequências da crise do sistema *fordista* de produção e do Estado-Providência, teve como significado o seu afastamento da esfera da reprodução social e uma correlativa aproximação da esfera da produção, envolvendo desde logo «a extensão de aspectos da forma mercantil» à educação, ou seja, «a anterior forma não mercantil de fornecimento de serviços educativos sofreu uma mudança» (*op. cit.*, pág. 81). Nesta mesma obra, Ball considera que, numa perspectiva *pós-fordista*, «as escolas são cada vez mais entendidas como unidades de produção mercantil» (pág. 120) e que nelas vigorará «uma nova, individualizada (e generalizada) orientação para o consumo» (pág. 125). Num texto posterior, Ball (1996) dirá, referindo-se à experiência britânica, que «a educação é subtilmente reposicionada como um bem privado» (*op. cit.*, pág. 110).

Outros autores falam da «tendência actual de tratar a educação como um bem privado em vez de uma responsabilidade pública» (Whitty, 1996, pág. 133), da «ameaça potencial à natureza de 'bem público' da educação estatal» (Dale, 1996, pág. 16), do facto de a educação se estar a transformar rapidamente «numa mercadoria, (...) tratada como qualquer outra mercadoria quanto à sua rentabilidade e utilidade» (Bailey, 1984, citado por Kevin & Webster, 1989), do «processo de transformação da escola pública num espaço privado» (Correia, 1994, pág. 16), ou de que «fica aberto o caminho para se pôr em causa o carácter de serviço público que os estados modernos tinham reconhecido à Escola» (Matos, 1996, pág. 77).

Na presente secção, começaremos por fazer um enquadramento, com base na teoria neo-clássica sobre o sistema de mercado, do tema que nos ocupa. Estudaremos seguidamente as características e o funcionamento dos mercados educativos, assim como procuraremos apreender a natureza da educação enquanto mercadoria.



2. 1. A Teoria do Sistema de Mercado, o Estado e a Educação

Por definição, mercado significa o confronto entre a oferta e a procura de bens e serviços, do qual resulta a fixação de um preço. Na perspectiva da corrente dominante do pensamento económico actual, de raiz neo-clássica, é o funcionamento do mercado que melhor permite afectar, de forma eficiente, às diversas actividades produtivas os recursos de que uma economia dispõe, os quais recursos são escassos e susceptíveis de aplicações alternativas. Para poderem funcionar em termos de cumprir este desiderato, os mercados necessitam de certas condições de funcionamento, na falta das quais - as chamadas «falhas do mercado» - se justificará uma intervenção do Estado. Finalmente, quando se trata de bens públicos ou semipúblicos, como é o caso da educação, o critério da eficiência terá de ser ponderado com outro critério, o da equidade, a fim de garantir que o aumento das desigualdades sociais não venha a pôr em causa a coesão e os equilíbrios sociais.

Quando se transpõe a teoria geral atrás referida para o caso concreto da actividade educativa, surge desde logo uma dificuldade, que é a de avaliar a eficiência desta última numa relação custos-benefícios, uma vez que os benefícios económicos e sociais da actividade educativa são muito difíceis de medir¹, quer eles digam respeito à formação técnica, social ou cultural do receptor directo dos serviços educativos, quer digam respeito aos benefícios indirectos que resultam para toda a sociedade das aprendizagens escolares realizadas por cada um dos seus membros. Também no que respeita à equidade, existe um vasto leque de posições. Le Grand *et. al.* (1993), por exemplo, inclinam-se para considerar equitativo um sistema de educação que garanta a igualdade de acesso («no student who is willing and able to benefit from a particular course should face a higher cost of doing so because of irrelevant or discriminatory criteria, such as income, race, sex or religion» - *op. cit.*, pág. 68) e que forneça a todos os cidadãos uma quantidade mínima de educação («some students may obtain more education than others but no one should be denied the minimum amount considered socially necessary» - *ibidem*, pág. 69).

Os argumentos dos partidários do funcionamento de um mercado sem restrições na actividade educativa, são sintetizados por aqueles autores da maneira seguinte: Em primeiro lugar, os consumidores devem ter liberdade de escolher a educação que

¹ «Research studies of cost-quality relations in education have been numerous, but their results have not been conclusive. They have been centered around the measurement of *input* (time, money, and human capital that have been used to create a product or provide a service) and *output* (quality of the product that

pretendem, e é a expressão dessas escolhas que traduz a quantidade socialmente eficiente de cada um dos tipos e níveis de serviços educativos que devem ser prestados pela sociedade; em segundo lugar, para que aquela quantidade seja disponibilizada, o método mais indicado é o de criar um mercado em que as instituições educativas entrem em competição para atrair estudantes, o que as obrigará a satisfazer as preferências destes. Do lado da procura, as propinas dissuadirão o excesso da mesma, enquanto que, do lado da oferta, os fornecedores terão de empregar métodos rigorosos de análise de custos e benefícios na gestão das respectivas escolas. Criar-se-á desta maneira, segundo os partidários do mercado educativo, um sistema eficiente e capaz de responder às necessidades dos consumidores, coisa que, em sua opinião, o sistema público e uniformizado de educação não está em condições de fazer.

Sem porem directamente em causa a viabilidade do funcionamento de um mercado educativo, Le Grand *et. al.* consideram no entanto que existem «falhas de mercado» que impõem uma intervenção do Estado nesta área. A primeira dessas «falhas de mercado» diz respeito ao que qualificam de *imperfeições do mercado de capitais*, as quais imperfeições se poderão traduzir em dificuldades insuperáveis por parte dos estudantes oriundos de famílias de menores rendimentos em conseguir das instituições bancárias os empréstimos necessários ao financiamento dos seus estudos superiores, sendo que estes estudantes verão sempre com muito receio a eventualidade de terem de contrair vultosos empréstimos de longo prazo. A segunda «falha de mercado» é a que aqueles autores apelidam de *informação imperfeita*, e que diz respeito à dificuldade que muitas famílias, principalmente as de menores rendimentos e menor capacidade de apreensão das variáveis educativas e dos respectivos benefícios, têm de «escolher livremente» a escola onde colocar os seus filhos. A terceira «falha de mercado» tem a ver com *externalidades* da actividade educativa, tanto as que se repercutirão na actividade produtiva («people who have been educated, as weel increasing their own productivity, will be able to increase the productivity of their fellow workers through their contact with them» - *op. cit.*, pág. 75), como as que têm implicações na vida da sociedade em geral («these arise because certain aspects of education can only be realised fully if other people share them»; «education tend to produce a degree of social cohesion that is in most people's interests» - *ibidem*). A quarta «falha de mercado», relaciona-se com a criação de monopólios educativos privados

has been produced). Input measurement offers no particular problems, but measurement of the output of educational institutions is at best a highly subjective procedure.» (Burrup *et. al.*, *op. cit.*, pág. 27)

(«monopolies can be expected to arise because certain geographical areas are not sufficiently densely populated to support more than one school» - *op. cit.*, pág. 76). Finalmente, Le Grand *et. al.* fazem-se eco das críticas que põem em causa a capacidade de os mercados educativos poderem garantir uma distribuição equitativa dos serviços educativos, uma vez que o acesso a tais serviços estará directamente condicionado pelo rendimento das famílias (*op. cit.*, pág. 77).

Por seu turno, Stiglitz (1988) considera que a educação não é um *bem público*¹ puro, uma vez que existe um custo marginal de educar mais uma criança e não existe impossibilidade de excluir alguém do seu usufruto, sendo pois possível fixar um preço pelos serviços educativos prestados. Na obra atrás mencionada, este autor chega a incluir a educação na categoria daqueles bens privados que designa como «publicly provided private goods» (*op. cit.*, pág. 128) e cujo fornecimento por parte do Estado se justificaria essencialmente por razões de equidade («many feel that the opportunities of the young should not depend on the wealth of the parents» - *ibidem*). A circunstância de a educação poder ser também considerada um *bem de mérito*¹, e a necessidade de, por outro lado, prevenir um consumo exagerado pelo facto de os consumidores não terem de pagar directamente (mas sim através dos impostos) esse bem, leva a que o Estado fixe um nível mínimo de fornecimento de serviços educativos e forneça a mesma quantidade a toda a gente (é o que normalmente se chama *escolaridade obrigatória*).

Stiglitz considera que a necessidade de igualização acima referida é um argumento importante dos que defendem que o fornecimento de serviços educativos não deve ser monopólio do Estado, uma vez que, sendo-o, não fica lugar para que se atenda plenamente às diferenças nas necessidades e nos desejos dos indivíduos e das famílias, coisa que, segundo tais posições, um mercado de fornecedores privados consegue fazer. Entrando nesta linha de argumentação, Stiglitz coloca a questão de saber se, não havendo subsídios do Estado e cada cidadão escolhendo de uma forma livre e privada o nível de educação que deseje obter, haverá ou não externalidades significativas naquela parcela de

¹ Na teoria económica de raiz neo-clássica, a definição de *bem público* aplica-se àquele tipo de bens que se caracterizam, simultaneamente, por não envolverem custos adicionais por cada indivíduo que adicionalmente deles beneficia (custo marginal igual a zero) e por ser difícil ou impossível excluir quem quer que seja do respectivo usufruto. Nestas condições, é ao Estado que competirá garantir a produção de tais bens nos níveis de eficiência e bem-estar requeridos pela sociedade.

¹ Na teoria económica de raiz neo-clássica, a designação de *bem de mérito* aplica-se àquele tipo de bens cujo consumo é considerado de interesse geral e relativamente aos quais, independentemente de ser possível o seu fornecimento através do mercado numa situação de Pareto-eficiência, o Estado impõe o seu consumo por se presumir que uma parte dos cidadãos, se entregues a si próprios, optariam por não o consumir.

serviços educativos que exceda o nível resultante de uma tal escolha livre e privada por parte dos cidadãos. Considerando que não há respostas conclusivas a uma tal questão, o autor conclui não estar provado que se justifique uma intervenção do Estado baseada na existência de tais hipotéticas externalidades. Na verdade, Stiglitz entende que apenas existirão externalidades e problemas de equidade justificativos do fornecimento directo de serviços educativos pelo Estado quando se considerem questões de integração social de minorias desfavorecidas, quer pelas razões que justificam a consideração da educação como um *bem de mérito*, quer porque tal fornecimento estatal criará possibilidades de que se proceda aos necessários *trade-offs* entre eficiência e equidade, designadamente através de esquemas de educação compensatória.

De resto, este autor inclina-se nitidamente para que a intervenção do Estado na educação, sobretudo no que respeita à educação pós-secundária, se processe apenas sob a forma de regulação. Na verdade - argumenta ele -, as fortes taxas de retorno do investimento educativo nesses níveis de ensino desaconselham outro tipo de intervenção, designadamente sob a forma de provisão directa e de subsídios, uma vez que aqui deixa praticamente de se pôr o problema de sacrificar a eficiência a preocupações de equidade. Tal actividade reguladora do Estado terá por objectivo fazer face a «falhas de mercado», como é o caso, já atrás referido por Le Grand *et. al.*, dos *mercados imperfeitos* de capitais.

Posição algo diferente desta, têm-na Burrup *et al.* (1996), autores que defendem a existência de externalidades positivas significativas na actividade educativa («Standards of living are raised and economic growth is enhanced by the externalities that are generated by the education of the members of a social group. Individuals tend to gain more personally with the education of many in a society than they will gain if only a few purchase education's services» - *op. cit.*, pág. 25). Defendem igualmente aqueles autores que o *princípio da exclusão* não se aplica a essa mesma actividade educativa («It is thereby impossible to assess costs in terms of potential benefits to purchasers and at the same time exclude nonpurchasers from similar benefits» - *ibidem*), justificando-se desse modo que a educação seja preferencialmente financiada com receitas oriundas dos impostos (*the ability principle*, em contraposição a *the benefit principle*¹).

¹ «It is impossible to measure the benefits that come to the individual or to society from individual purchases of educational services. That being true, the most defensible approach is to assume that all individuals in society benefit to about the same degree or extent. On that basis, the costs of education should be paid by all members of society in terms of their ability to pay. Under this ability principle, the

Como se vê, é bastante amplo o leque de posições entre os autores que se movem no quadro conceptual da teoria económica de raiz neo-clássica quando está em causa a actividade educativa e o papel do Estado e do mercado nessa mesma actividade. Seja como for, é inegável o reforço das posições que, defendendo embora o fornecimento pelo Estado de um nível mínimo de serviços educativos a todos os cidadãos, propugnam, por razões de «liberdade de escolha» e de «optimização da eficiência», o incremento de mercados ou quase-mercados educativos e o fornecimento privado, a par do Estado, dos mesmos serviços educativos.

Na obra citada de Stiglitz, por exemplo, é-nos dado conta de um «apoio político crescente» nos Estados Unidos da América ao financiamento pelo Estado de escolas privadas no sector da educação primária e secundária, através designadamente de esquemas como os «tuition tax credits» («parents who pay for tuition in private schools would receive a credit against their income tax of a certain percentage of their expenditures» - *op. cit.*, pág. 379) ou os «school vouchers» («each child would be given a voucher, a piece of paper, which he could use at any school he wished» - *ibidem*), esquemas que consubstanciam a criação de um quase-mercado educativo e que até agora tiveram apenas aplicações dispersas, essencialmente porque contra eles existem fortes oposições que os acusam de favorecer o aumento das desigualdades sociais.

Na verdade, as perspectivas que põem em causa a pertinência e o mérito dos mercados em educação (algumas das quais serão apresentadas adiante neste capítulo) não são suficientes para impedir o seu desenvolvimento, situação que Ball (1993) sintetiza desta maneira:

The market alternative in education is gaining ground in policy-making circles on both sides of the Atlantic. Parental choice and school competition are seen as ways of achieving reform and raising standards while at the same time reducing state intervention into education planning. (*op. cit.*, pág. 3)

Justifica-se assim que nos debrucemos sobre algumas situações concretas que de alguma forma nos revelem o sentido e o conteúdo que assumem as políticas de promoção e desenvolvimento de mercados educativos.

wealthy pay more for the services of government, but their comparative burden is no greater than that borne by the less affluent.» (*op. cit.*, págs. 25/26)

2. 2. A construção de mercados educativos

Na análise a que submeteu a política educativa britânica nos anos oitenta e o discurso da chamada *Nova Direita* que ganhou preponderância nessa época, Ball (1990) considera ser de primordial importância a componente dessa política e desse discurso que se relaciona com a promoção e desenvolvimento de mercados educativos no âmbito do *ERA* (*Education Reform Act*) - aprovado em 1980 e complementado pelo *Education Act*, de 1986, e pelo *ERA*, de 1988 - e do que então se designou como *Local Management of Schools* («At the heart of the Act is an attempt to establish the basis of an education market. The key provisions of the Act replace the principle of equal access to education for all with the principle of differentiation in the market place» - *op. cit.*, pág. 60/61).

Reportando-se sempre à experiência britânica a que se aludiu, Ball identifica cinco elementos fundamentais no processo de construção de mercados educativos, a saber: escolha, competição, diversidade, financiamento e organização, os quais caracteriza da forma que a seguir se descreve.

No que diz respeito à *escolha*, diversas iniciativas legislativas foram tomadas no sentido de que as famílias pudessem escolher as escolas que considerassem melhores para os seus filhos, sem que as autoridades locais pudessem impor limites ou constrangimentos a tais escolhas («Local authorities will no longer be able to plan to balance intakes between schools or to protect schools against the effects of falling rolls» - *op. cit.*, pág.61), de que são exemplo a introdução do chamado *open enrolment* (possibilidade de as escolas recrutarem alunos até ao limite das suas capacidades, independentemente das zonas de proveniência dos mesmos e independentemente da existência nessas zonas de escolas subocupadas) e dos *Assisted Places Schemes* (apoios financeiros a alunos de famílias carenciadas para que possam escolher escolas alternativas às escolas estatais).

A *competição* entre escolas que resulta de as famílias poderem optar livremente por uma delas, foi incentivada por diversas medidas legislativas, as quais, entre outras coisas, obrigavam as escolas a divulgarem publicamente os resultados dos exames a que os respectivos alunos eram submetidos e permitiam a realização de toda a espécie de iniciativas de *marketing* para atrair alunos de escolas concorrentes. Como pano de fundo da promoção da competição entre as escolas, encontrava-se um pressuposto ideológico contido no discurso oficial e nos textos da *Nova Direita*, segundo o qual essa competição seria benéfica não apenas para as famílias tomadas individualmente, mas também para o

conjunto da nação, já que ela obrigaria cada escola a melhorar constantemente o nível da sua produção educativa, enfraquecendo de caminho o poder organizado dos produtores-professores.

Para que a escolha entre escolas colocadas numa situação de competição entre si tenha sentido, forçoso é que haja uma ampla *diversidade* entre essas mesmas escolas. Nesse sentido, foram criadas, no âmbito dos ERA, diversos tipos de escolas, quebrando-se dessa forma o monopólio das escolas estatais subordinadas à autoridade educativa local (*Local Education Authority* - LEA). Disto são exemplo as *City Technology Colleges* (novas escolas secundárias no centro das cidades, inteiramente independentes das LEA, voltadas para o ensino tecnológico e parcialmente financiadas pelas empresas) e das *Grant Maintained Schools* (escolas estatais que se desligaram das LEA, após decisão maioritária dos pais).

Um elemento decisivo para o funcionamento de um mercado é a existência de um impacto financeiro em cada unidade produtiva resultante do seu posicionamento e do seu desempenho nesse mercado, designadamente a possibilidade de falência. Daí que o *financiamento* das escolas devesse deixar de ser uma questão à partida garantida pelo governo, para passar a ser determinada pelo próprio mercado. No caso inglês, os representantes da *Nova Direita* dentro e fora do governo pretenderam atacar este problema através da introdução de um tipo de cheque-ensino, os já antes mencionados *vouchers* («The idea here is that all parents are given vouchers for each of their children with a certain fixed value according to age and that these can be exchanged anywhere in the education system for educational services - including the private sector if the parents are able to top up their vouchers to meet the private fees» - *op. cit.*, pág. 63). No entanto, e à semelhança do caso americano, como à frente veremos, a introdução dos cheques-ensino (que, na verdade, são um passo decisivo para a introdução de um sistema em que as despesas com a educação sejam tratadas como qualquer outra despesa privada, i.e., deixadas ao livre alvedrio dos consumidores, sendo estes últimos isentados do pagamento dos impostos que o Estado actualmente cobra para manter um sistema público de educação que, por esta forma, seria tornado meramente supletivo) deparou com grandes resistências e acabou por ser preterido a favor de uma solução intermédia («a next-best alternative»): o mecanismo de financiamento *per capita* [«(...) persuaded by the New Right, the government has devised a formula which is pupil-driven, which, with certain exceptions, is so based upon the concept that if a pupil arrives at a school they bring money with them. It is very close



to a voucher system» - David Hart, citado por Ball, *op. cit.*, pág. 64]. Desta forma, as escolas têm de competir entre si para atrair alunos, sob pena de perderem receitas e não poderem manter a sua estrutura e o seu pessoal, sendo que se esbate quase por completo a diferença entre o sector público e o sector privado da actividade educativa, com o primeiro a ficar paulatinamente submetido às regras de funcionamento do segundo. Na verdade, os mercados educativos são encarados pelos seus promotores como um instrumento de «destruição criadora», em termos schumpeterianos, do universo escolar («The market thus is being used as a disciplinary mechanism. By seeking out inefficiency, by responding to large-scale movements of fashion and taste, and by rewarding successful schools, the market will eliminate the poor schools» - *op. cit.*, pág. 66).

Estando a funcionar nas condições de competição atrás descritas, as escolas são pressionadas para adoptar modelos de *organização* que permitam a gestão eficiente e lucrativa dos seus recursos. A introdução de novos modelos de gestão e de autonomia foi uma preocupação central nas reformas educativas dos anos oitenta na Inglaterra, e disso são exemplo a reforma dos Conselhos de Gestão das escolas estatais, no quadro do *Education Act* de 1986, que retirou a maioria automática das LEA e aumentou a representação dos pais e dos interesses das empresas locais (Whitty, 1996), e, no âmbito do ERA de 1988, a institucionalização do *Local Management of Schools*, que permitia aos estabelecimentos escolares que permaneceram ligados às LEA um controlo directo dos seus orçamentos e da administração corrente, assim como a tomada de decisões sobre, por exemplo, a contratação e licenciamento de professores e funcionários, e cujo propósito era, segundo Ball, o de instituir uma gestão empresarial nas escolas, cujo vértice seria o Director Executivo («Schools are to become businesses, run and managed like businesses with a primary focus on the profit and loss account» - *op. cit.*, pág. 68).

As reflexões de Ball sobre a construção dos mercados educativos, acabadas de analisar, apontam claramente para a importância e o papel do Estado em tal processo. Este carácter «político» da formação dos mercados educativos é claramente explicitado por Dale (1994), quando, abordando os casos da Inglaterra, da Nova Zelândia e da Austrália, conclui que «os mercados são inteiramente dependentes de uma série de condições que só podem ser proporcionadas pelo Estado como o detentor do monopólio, do controlo e sanção legais» (*op. cit.*, pág. 112), e que «as decisões para introduzir a disciplina de mercado em educação são, evidentemente, decisões políticas» (*ibidem*, pág. 113). Com a promoção dos

mercados educativos, a *Nova Direita* procurava - afirma Dale - delegar em decisões individuais a prossecução de objectivos políticos que de outra forma se tornariam difíceis de justificar, sem que com isso «os legisladores [diminuam] a extensão em que dirigem a política» (*ibidem*, pág. 114) e sem que se torne indispensável a privatização das instituições de ensino («a privatização está longe de ser o único processo de realizar as aspirações da Nova Direita em educação» - *ibidem*, pág. 110). Aquilo que Dale considera ser «a necessidade de manter o controlo do Estado» sobre a coisa educativa constituirá, no seu entender, talvez o constrangimento mais importante a que os mercados em educação estarão sujeitos, quando comparados com outros mercados e respectivos produtos e serviços. Esta ideia é expressa por este autor da maneira seguinte:

Por um lado, há suficientes benefícios de «bem público» e «externalidade positiva», derivados da educação estatal, para a legitimidade do Estado ficar em risco se fossem casual ou descuidadamente abandonados numa precipitação para a privatização. Por outro lado, o Estado deve manter o poder de verificar, controlar, alterar ou até abandonar o mercado educacional. Deve também continuar a deter pelo menos uma «sentinela» ou autoridade inspectoral sobre todas as escolas (...). Finalmente, ainda que vasto o âmbito do mercado em educação, o Estado parece ser susceptível de ser mantido como responsável político último para garantir que uma educação de alcance e qualidade mínimos esteja disponível para todas as crianças. (*op. cit.*, pág. 116)

Em jeito de síntese, que nos parece adequada, do processo de formação de mercados educativos nas experiências britânica e anglo-saxónica, acabado de descrever, citamos de Whitty (*op. cit.*, pág. 119) a passagem seguinte:

Num sentido estritamente económico, estas políticas de quase-mercado não podem ser vistas como uma privatização do sistema educativo, mas requerem que as instituições do sector público operem mais como instituições do sector privado e que as famílias tratem as decisões educativas de uma forma similar a outras decisões acerca do consumo privado.

Isolado do seu contexto económico e social, ou seja, numa perspectiva a-histórica, o processo de promoção e desenvolvimento de mercados educativos, acabado de descrever, poderá sugerir-nos um novo modelo educativo em que acréscimos de liberdade e de eficiência contrabalançarão, com larga vantagem, eventuais aspectos negativos resultantes da aplicação desse novo modelo. Um ponto de vista optimista como esse é no entanto contrariado por diversos autores (designadamente os que temos vindo a citar nesta secção), os quais vêem nos mercados educativos, tal como eles se apresentam e desenvolvem actualmente, a materialização de uma política que pretende impor ou repor

formas diversas de hierarquização social e que levarão inevitavelmente ao reforço das desigualdades sociais de partida. É este o tema que desenvolveremos de seguida.

2. 3. Os mercados educativos e a hierarquização social

Num texto de 1993, Ball defende a tese de que a promoção dos mercados educativos corresponde a uma estratégia de classe de que resulta a reprodução das vantagens e desvantagens relativas no quadro da hierarquização social existente na sociedade britânica. Questionando-se sobre a forma como o funcionamento dos mercados educativos corporiza uma tal estratégia, Ball é conduzido a analisar três problemas centrais: 1) o interesse próprio dos «produtores», 2) o interesse próprio de «alguns consumidores» e 3) o controlo (por parte do Estado) do desempenho das instituições educativas em situação de competição no mercado.

Segundo Ball, na defesa que fazem dos mercados educativos, os respectivos partidários colocam habitualmente todo o ênfase no lado da procura (no quadro de tais mercados assegurar-se-ia a liberdade de escolha do consumidor e a possibilidade de este «maximizar» os seus interesses), ficando o estudo do que se passa no lado da oferta limitado a vagas considerações sobre «incentivos» e «espírito empresarial», ou seja, parte-se do pressuposto de que os «valores educacionais» não são postos em causa pelos «valores económicos» da competição e do lucro - o que, na opinião do autor, não se verifica. Na verdade, Ball, apoiando-se em Boyd¹, entende que as reformas levadas a cabo no âmbito da promoção dos mercados educativos estão imbuídas de preocupações económico-financeiras e do interesse próprio dos «empregados institucionais», os quais colidirão e prevalecerão sobre as preocupações que se relacionam com a adequada formação dos destinatários da actividade educativa:

It seems valid to presume that the self-interested advantage maximising individualism of consumers does apply equally to the producers. We should thus expect that they would seek to recruit more able students, in order to make life easier for themselves and ensure good performance outcomes (see Moore & Davenport, 1990); that they would turn away students with expensive learning needs in order to maximise the impact of resources on outcomes; and that they would concentrate resources internally on those students with highest ability and/or the most vocal and

¹ «It is neither clear nor logical that the changes produced by the market reforms will be education led. Rather it follows that they will be financially led and will rest upon the self interest of the institutional employees, who want to ensure the future of their jobs or to achieve greater rewards.» (Boyd, 1982)

influential parents. Thus the self-interest of the educational entrepreneurs is linked to the self-interest of those parents wanting and able to pursue relative advantage in the education market. (Ball, *op. cit.*, pág. 7)

É precisamente este tipo de considerações que leva Ball a realçar o paradoxo que resulta do facto de a promoção de mercados educativos, apresentada como fruto da necessidade de assegurar a liberdade de escolha das famílias e dos alunos relativamente à escola que desejam frequentar, se traduzir no fim de contas na liberdade de certas escolas escolherem os alunos que as irão frequentar e que lhes permitirão reforçar a sua posição no mercado:

They [the oversubscribed schools] are in the position, in one way or another, of choosing students, not the other way round. They have power in the market and they can drive up the «price» by driving up entry requirements either in terms of measures of ability or indicators of cultural capital. (*op. cit.*, pág. 11)

A concentração de poder de certas escolas, que os mecanismos atrás descritos permite (quer face aos consumidores, quer face aos concorrentes no mercado), acaba por retirar incentivos ao contínuo aperfeiçoamento e melhoria nos métodos educativos - - justamente um dos argumentos mais utilizados para justificar a promoção e desenvolvimento dos mercados educativos:

Power here accrues to the producer. In so far as it allows for selection, the energy and effort required to maintain superiority over other institutions in terms of raw performance measures is reduced. There is little incentive for innovation or to attend to the learning environment. (*op.cit.*, pág. 12)

Na verdade, Ball considera que o mercado educativo reúne particularidades que tomam problemática a influência positiva que a emulação e a concorrência poderiam acarretar na elevação da qualidade da educação fornecida, sendo uma das principais a que se relaciona com o facto de a frequência escolar proporcionar vantagens relativas aos detentores de diplomas e certificados, as quais são independentes do valor intrínseco da educação recebida. Jonathan (1990), citada por Ball (*op. cit.*, pág. 10/11), afirma a este propósito o seguinte:

Since education has exchange value as well as intrinsic value, and since its value- - in-exchange, like that of any other currency, depends not on the amount of this good that an individual holds in absolute terms, but rather on the amount she holds relative to others, then a more favourable experience - in exchange value terms - - secured for one child, entails a less favourable experience in those terms for some other child or children.

Desenvolvendo esta ideia, acrescenta Ball:

For some consumers the point about choice is that they require exclusivity and/or performance advantage - a levelling up of standards does not serve their interests. The sort of schooling they value is that sort which is difficult to get into and which produces superior performance outcomes. If all or many schools could offer the same service then the market system would have failed them; although total sameness is unlikely (*op. cit.*, pág. 12)

Temos assim que a «qualidade» e reputação das escolas em situação de mercado competitivo acaba por estar relacionada com o tipo de «clientela» que conseguem assegurar e não apenas com a qualidade do serviço educativo que prestam, ao mesmo tempo que a preferência dessa mesma «clientela» por tais escolas acaba por estar relacionada com as vantagens relativas que as mesmas podem proporcionar, e não apenas com a qualidade intrínseca dos seus serviços.

O resultado de tudo isto é um «mercado estratificado», constituído por escolas que têm condições para rejeitar «clientes indesejados» e por outras que têm de aceitar todos os clientes que as procurem. Do lado da procura, tal estratificação manifesta-se pelo facto de os custos que uma escolha educativa necessariamente acarreta não poderem ser suportados por muitos dos potenciais clientes no mercado educativo («Clearly, as public choice theorists recognize, choice involves costs. For those for whom costs are prohibitive there is no effective market in education» - *op. cit.*, pág. 10).

Desenvolvendo mais a sua argumentação, Ball defende que, no âmbito dos mercados educativos, as famílias das classes trabalhadoras («working-class families») estão em desvantagem sistemática, quer por razões económicas ou de inadaptação cultural no processo de escolha, quer pelo facto de o vínculo «nível de procura-recursos atribuídos» (o chamado *per-capita funding*) penalizar as escolas maioritariamente frequentadas por alunos oriundos daquelas famílias.

Procurando explicações para o prosseguimento de uma política educativa de resultados tão questionáveis, Ball enumera as seguintes: 1) a necessidade de fazer face ao que considera ser a actual crise de legitimação na educação, para o que se buscam outros modos de legitimação proporcionados pelo mercado («the market provides a mechanism for the reinvention and legitimation of hierarchy and differentiation via the ideology of diversity, competition and choice» - *op. cit.*, pág. 16); e 2) a procura de uma estratégia que permita às chamadas classes médias readquirir as suas posições privilegiadas na educação

(«The market works as a class strategy by creating a mechanism which can be exploited by the middle classes as a strategy of reproduction in their search for relative advantage, social advancement and mobility» - *ibidem*).

Na mesma linha de argumentação, Dale (1994) põe em destaque o efeito acelerador dos mercados educativos na polarização inter e intra-escolas «em termos de classe, género e etnicidade».

Como Ball, Dale chama a atenção para a natureza particular dos mercados educativos, já que nos mesmos se opera, do lado da oferta, uma selecção dos alunos considerados «desejáveis» e «indesejáveis», adiantando este autor que, considerando os critérios da *capacidade* e da *origem social* dos alunos, é o segundo daqueles critérios aquele que parece ser o mais decisivo para formar as decisões de recrutamento por parte das escolas («a origem social parece ser a ‘qualidade’ em que as escolas estão mais interessadas» - *op. cit.*, pág. 127). No seguimento desta apreciação, Dale cita Roemer (1992, pág. 307), quando este conclui que as escolas tendem a adoptar o rendimento dos pais como critério para avaliar o grau de capital cultural e social de que os alunos são portadores (*op. cit.*, pág. 127), e cita também Glennester (1991, pág. 1271), quando este afirma: «O que a teoria económica sugere é que um autêntico mercado interno entre escolas não produziria um resultado neutro, (mas) (...) um sistema educativo selectivo, de acordo com os atributos que mais fortemente determinam a realização da escola, quer dizer, aptidão natural e classe social» (*op. cit.*, pág. 128).

Chamando frequentemente em apoio das suas teses a experiência britânica, neozelandesa e australiana, Dale pretende provar que a polarização, em termos de classe, produzida pelos mercados educativos é reforçada por características particulares inerentes a esses mercados.

A *primeira* das características referidas por Dale, «diz respeito à ‘racionalidade’ da decisão das escolas de seleccionar alunos com base na classe social, desse modo aumentando o seu capital cultural (e social) e colocando-os numa virtuosa espiral de sucesso sempre crescente no mercado educativo» (*op. cit.*, pág. 130/131). A *segunda* característica é a que, no quadro de escolas organizadas numa base competitiva, atribui uma influência decisiva ao grupo de pais mais activos, cujos filhos, estando naturalmente em concorrência com outras crianças, verão o «produto escolar» ser adequado aos seus interesses particulares - e isto não por quaisquer baixos padrões éticos da parte daquele

grupo de pais, mas antes por razões estruturais, que derivam do facto de os diplomas escolares serem um «bem posicional» e de os direitos dos pais na coisa educativa estarem fundados no dever que têm de defender os interesses dos seus filhos [Dale, *op. cit.*, pág. 130, apoiando-se em Jonathan (1990)]. Finalmente, a *terceira* característica dos mercados educativos referida por Dale, e que reforça a polarização classista na educação, é a que resulta do facto de o Estado promover esses mercados tendo como um dos seus objectivos principais o de transferir custos financeiros para os consumidores individuais, sendo que «tal transferência de responsabilidade pelo financiamento disponibiliza mais investimento (através de menor tributação) que os pais podem gastar directamente com os seus próprios filhos e os de mais ninguém» (*op. cit.*, pág. 131). Sucede ainda que, segundo Dale, a polarização potencial inerente às características acabadas de enunciar é intensificada por três mecanismos, que ele designa por: 1) *efeito multiplicador* («qualitativa e quantitativamente, nas escolas [liberalizadas e em concorrência] da classe média a disponibilidade, não somente de dólares, mas de mãos e ‘vozes’ é muito maior que nas escolas da classe trabalhadora» - *op. cit.*, pág. 133); 2) *efeito marginal* («os investimentos educacionais feitos nas margens, isto é, em adição ao, e não dependente do, financiamento básico, tendem a ter uma influência desmesurada no fornecimento de educação» - *ibidem*, pág. 134); e 3) *efeito de aceleração* («o principal estímulo para ‘influenciar a escolha do consumidor’ no campo da educação escolar parece ser o desejo de se afastar de um tipo particular de clientela da escola; a aceleração assim encorajada é muito mais abertamente impelida por questões de classe e etnia» - *ibidem*, pág. 136).

No desenvolvimento dos argumentos que evidenciam o efeito polarizador dos mercados educativos, cuja explanação aqui concluímos, resulta nítida a indispensabilidade que assume o conhecimento e a compreensão da natureza precisa dos *bens educativos* que são transaccionados nesses mercados. Um tal conhecimento e uma tal compreensão são tanto mais importantes quanto nos ajudarão a formar uma ideia mais clara acerca do sentido e do alcance das transformações que estão actualmente em curso no que respeita à «coisa» educativa. Passemos pois à análise desta relevante questão.

2. 4. A educação como mercadoria

A importância crescente que tem vindo a ser atribuída aos mercados educativos justifica que se analise com algum detalhe o serviço e o produto educativo na sua dupla natureza de bem privado e de bem público, ou, dito de outra maneira, de mercadoria ou de serviço público. Uma questão como esta deve ser despida de toda a carga ideológica que facilmente se lhe pode atribuir. Na verdade, trata-se de saber *o que é* (ou aquilo para que tende) a educação nas sociedades capitalistas actuais, e não aquilo que cada pessoa, grupo ou classe social desejaria que fosse a educação.

Numa secção anterior deste capítulo, vimos como, dentro de um mesmo campo de análise baseado na teoria neo-clássica do sistema capitalista de mercado, variam as perspectivas sobre a natureza da educação. Tais diferenças de perspectiva giram essencialmente em torno da questão de saber se a educação é um bem público ou é um bem privado, sendo que a resolução desta questão condicionará a intervenção do Estado na actividade educativa. Ora, no quadro de uma economia de mercado, e se tivermos em conta o paradigma neo-clássico dominante, a distinção entre bem público e bem privado é uma distinção puramente técnica: trata-se de saber se esse bem tem um valor de mercado claramente discernível, isto é, se é possível fixar-lhe um preço; e trata-se de saber se é ou não possível excluir do seu usufruto quem não pague tal preço. Sobre este assunto, apresentámos já, na secção 1. deste capítulo, diversas posições que se confrontam, sendo que nenhuma dessas posições parece negar em absoluto a possibilidade de fixação de um preço a, pelo menos, alguns dos bens e serviços educativos postos à disposição dos consumidores.

Sendo assim, trata-se de saber o que é que confere valor de mercado à actividade educativa. E o que confere valor de mercado à actividade educativa passa por ser a possibilidade de ela ser utilizada para adquirir o que alguns autores designam de *bens posicionais*, sendo tais bens posicionais titulados por certificados de formação (Dale, 1994). É dentro desta ordem de ideias, aliás, que a escolaridade obrigatória tem um valor de mercado reduzido ou nulo: o seu produto-certificado, por ser universal, não chega a transformar-se em *bem posicional*. Pelo contrário, graus de formação superiores terão em princípio um valor de mercado, que varia de acordo com a respectiva procura e qualidade, ambas mediadas pela oferta de empregos e pelo *capital social* (Bourdieu, 1979) dos beneficiários.

Por sua vez, o valor de troca dos serviços educativos e dos produtos educativos é sempre mediado pelas pessoas que usufruem desses serviços e que ficam titulares desses produtos, visto que o *capital social* dessas pessoas é também um *bem posicional*. Apoiando-se e citando estudos de Bourdieu e Boltanski, Dale (*op. cit.*, pág. 123/124) explica deste modo a natureza de *bem posicional* do *capital social*:

(...) os diplomas como capital escolar tomam-se «capital cultural incorporado que recebeu ratificação da escola e é assim juridicamente garantido» (...). Contudo, a mera posse de um diploma escolar não garante que o seu valor potencial seja realizado. Isto porque «(...) fora do mercado estritamente educacional, o título académico vale o que o seu possuidor valer económica e socialmente (...), sendo o rendimento do capital escolar uma função do capital económico e social que pode ser dedicado à sua exploração» (Bourdieu e Boltanski, 1978 : 221).

Assim, nos mercados educativos «nem todos os clientes são de igual valor», já que «os estudantes podem ser vistos como portadores de capital cultural, económico e social e as escolas têm uma ideia mais ou menos clara de onde, em tais cálculos, deve ser traçada a linha entre crédito e débito» (Dale, *op. cit.*, pág. 126/127).

Por outro lado, para que os produtos educativos (certificados) sejam transaccionados no mercado educativo a bom preço, é necessário que os serviços educativos que dão origem a esse produto tenham eles próprios um valor de mercado e possam ser avaliados pelo mercado [«(...) não somente o diploma não tem um valor constante ou imutável, mas (...) a sua valia está dependente, também, em alguma medida, das circunstâncias em que foi obtido. É importante não só que tenha o diploma (e que os outros não), mas onde foi obtido.» (Dale, 1994, pág. 124)].

Deduz-se, do que atrás ficou dito, que existem diversos mercados educativos: o mercado dos produtos educativos (certificados, qualificações, produtos educativos multimédia, etc.); o mercado das instituições educativas; e o mercado das pessoas que irão frequentar essas instituições e adquirir aquele produto.

Ou seja, os alunos e as famílias competem entre si para obter determinados certificados em determinadas instituições, as quais competem entre si para afirmar o valor dos seus certificados, o que implica que consigam atrair os «melhores» profissionais (designadamente, professores) e os «melhores» estudantes.

Posto isto, e em jeito de síntese, avançaremos dizendo que na actividade educativa são produzidos bens mercantis (os serviços educativos prestados pela instituição educativa

ou produzidos pela indústria educativa), os quais, ao serem consumidos, geram uma outra mercadoria («personalizada» no aluno) com uma composição dupla: o «certificado» (que autores atrás citados chamam de *capital escolar*) e o *capital humano* (as competências técnicas e sociais adquiridas pelo aluno). Esta mercadoria destina-se depois a ser utilizada como capital, ou pelo seu detentor ou pelo capitalista que compra, no mercado de emprego, o *capital humano* do trabalhador e o coloca ao seu serviço.

Sucede no entanto que, colocada nestes termos estritos, a questão do desenvolvimento actual dos mercados educativos não consegue ser explicada. Na verdade, tal desenvolvimento só é possível porque a forma mercadoria, que repousava latente em toda a actividade educativa, se afirma hoje plenamente, como resultado da extensão da lógica capitalista de *acumulação* a essa mesma actividade educativa. Para fundamentar esta nossa asserção, começaremos por observar a mercadoria-educação tal como era analisada nos primórdios do sistema capitalista actual.

A natureza mercantil da actividade educativa era, na verdade, já teorizada por Adam Smith (1983), o qual defendia que os serviços educativos deviam ser transaccionados no mercado como qualquer outra mercadoria - se esses serviços fossem de boa qualidade, haveria procura para eles e o seu valor de mercado subiria; se a sua qualidade fosse baixa, a procura seria pequena e o seu valor de mercado baixaria. Tratar a educação como um serviço público baseado em dotações do Estado faria, segundo Smith, baixar necessariamente a qualidade dessa mesma educação, como as citações seguintes deixam claro:

As instituições para a educação da juventude podem (...) ter um rédito suficiente para satisfazer as suas despesas. A propina ou honorários que o aluno paga ao mestre constitui naturalmente um rédito desse tipo. (*op. cit.*, pág. 389)

As dotações às escolas e colégios fizeram necessariamente diminuir mais ou menos a necessidade de aplicação dos professores. A sua subsistência, na medida que resulta dos salários, é obtida naturalmente a partir de um fundo completamente independente do êxito e reputação das suas particulares profissões. (*ibidem*, págs. 390/391)

É de observar que aqueles aspectos da educação para o ensino dos quais não há instituições públicas, são geralmente mais bem ministrados. (*ibidem*, pág. 396)

Se não houvesse instituições públicas destinadas à educação não se ensinaria uma ciência, fosse ela qual fosse, para a qual não houvesse alguma espécie de procura, ou cuja aprendizagem as circunstâncias do tempo não tomassem necessariamente convenientes, ou pelo menos, em moda. (*ibidem*, pág. 415)

É interessante constatar, a partir das citações efectuadas, que a maioria dos argumentos dos defensores actuais do desenvolvimento dos mercados educativos se contém já, quanto ao essencial, em Adam Smith. Até a própria consideração especial da instrução básica para as grandes massas, como devendo merecer um empenhamento directo do Estado fora de uma lógica puramente mercantil, como forma de garantir a integração social e a ordem pública - que é também um condicionamento colocado pelos actuais partidários dos mercados educativos -, até mesmo isso, com argumentos de algum modo semelhantes aos do presente, se pode já encontrar nos escritos daquele fundador da ciência económica, como o atestam as citações seguintes:

O homem que passa toda a sua vida a executar algumas operações simples, cujos efeitos são também sempre os mesmos, ou quase, não tem ocasião de exercitar a sua capacidade intelectual ou a sua habilidade em encontrar expedientes para afastar dificuldades que nunca ocorrem. Perde naturalmente, portanto, o hábito desse exercício e torna-se geralmente tão estúpido e ignorante quanto é possível conceber-se numa criatura humana. (*op. cit.*, pág. 417)

A educação da gente comum, numa sociedade civilizada e comercial, requer talvez mais a atenção do público do que a educação das pessoas de posição e fortuna. (*ibidem*, pág. 419)

(...) as partes fundamentais da educação, ler, escrever e contar, devem ser cedo adquiridas na vida das pessoas, de tal modo que a grande parte até das pessoas que se destinam às ocupações mais inferiores, tenham tempo de as adquirir antes que tenham de se empregar nessas ocupações. Com uma despesa bastante reduzida o público pode facilitar, encorajar e mesmo impor a necessidade da aquisição dessas partes mais essenciais da educação ao conjunto das pessoas. (*ibidem*, págs. 420/421)

Mesmo que o Estado não viesse a tirar qualquer vantagem da instrução das camadas inferiores do povo, deveria mesmo assim interessar-se por que não fossem completamente ignorantes. O Estado, contudo, não deixa de recolher consideráveis vantagens na sua instrução. (...) Um povo instruído e inteligente é (...) geralmente mais decente e ordeiro do que um povo ignorante e estúpido. (*ibidem*, pág. 425)

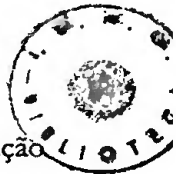
Acontece que a condição de mercadoria dos serviços educativos e dos produtos educativos, abordada por Adam Smith nos termos expostos, é uma simples consequência da transformação do capitalismo em modo de produção dominante, uma vez que no seio de tal modo de produção o dinheiro tende a impor a forma mercantil a *todas* as actividades do homem social, mesmo aquelas que não revestem ainda essa natureza na altura em que aquele carácter dominante se impõe (Engels, 1977, págs. 347/348).

De resto, pese embora a natureza específica da função educativa, há que frisar que a actividade do professor é uma actividade tão *social* como, por exemplo, a actividade do operário numa empresa de montagem de automóveis, já que ambas resultam de uma

divisão do trabalho no seio da sociedade, mediante a qual todos trabalham para satisfazer as necessidades de todos. O facto de se atribuir uma natureza particular (mais «nobre», dirão alguns) à actividade dos educadores resulta do simples facto de, nesta área, a forma mercantil, em que «o produto domina o produtor» (Engels, *op. cit.*), não se ter ainda instalado em toda a sua plenitude capitalista. E se tal ainda não ocorreu, tal deve-se em larga medida à necessidade de contrabalançar a dureza e a crueza com que tal forma mercantil se instalou noutras áreas, designadamente no chamado mercado de trabalho. A argumentação de Adam Smith, acima apresentada, é aliás paradigmática a este respeito: perante homens despojados de toda a sua dignidade e reduzidos à condição de máquina, enquanto trabalhadores, impunha-se a necessidade de promover, a expensas do Estado, uma educação mínima das crianças que servisse de paliativo a tal degradação moral e garantisse a indispensável ordem social. Assim - e continuando a reportar-nos a Adam Smith -, enquanto que para as «classes superiores» a actividade educativa podia, desde logo, revestir normalmente a condição de mercadoria, para as «classes inferiores» seria necessário limitar essa tendência.

Ora, é aqui, nas proposições de Smith sobre a educação, que nos parece poder ser encontrada a matriz referente à forma como nas modernas sociedades capitalistas tem sido encarada a actividade educativa até às últimas décadas. É certo que, enquanto no tempo de Smith toda a aprendizagem profissional se fazia na fábrica (e assim devia ser, em sua opinião), essa mesma aprendizagem profissional se foi transformando, nos períodos seguintes, numa área específica da formação de futuros trabalhadores, muitas vezes também a cargo do Estado. Mas isto resulta mais da transferência dos custos de formação (que entretanto, em certos domínios especializados, se foram tornando mais onerosos para as empresas) das empresas para o Estado, do que propriamente de uma alteração na matriz de que se falou acima, sendo verdade que nos tempos actuais, de crise do *Estado-Providência*, os encargos com tal formação profissional estão a ser cada vez mais transferidos para a responsabilidade directa das famílias (na formação profissional inicial), dos próprios trabalhadores (nomeadamente quando o subsídio de desemprego é parcialmente destinado a financiar a reconversão profissional do desempregado), ou das empresas.

Posto isto, dir-se-á que a natureza particular que assume a forma mercantil na actividade educativa não impede mas tão-só retarda a penetração neste terreno de uma lógica puramente capitalista de produção e de acumulação. A verdade é que, até há pouco tempo, a educação era geralmente considerada, pelas próprias classes capitalistas, como



uma atribuição do Estado e, nessa medida, um instrumento de controlo e de reprodução social, uma fonte de legitimação do próprio sistema e uma oportunidade de formação de trabalhadores e quadros sem custos para as empresas.

Sucede que uma série de factores se conjugam, na época actual, para operar uma alteração neste estado de coisas. Assim, enquanto que anteriormente a educação para as grandes massas significava apenas conhecimentos elementares e socialização, hoje significa uma escolaridade cada vez mais prolongada de nível secundário e superior, uma formação profissional inicial generalizada e uma formação contínua ao longo de toda a vida activa. Ou seja, existe já e existirá cada vez mais no futuro um consumo de massas de serviços e produtos educativos que não se restringe ao período da infância mas se prolonga pela adolescência e pela vida adulta, o qual consumo se encontra, na época presente, estreitamente ligado ao desenvolvimento das chamadas novas tecnologias da informação e ao surgimento de poderosas indústrias viradas para a aplicação dessas tecnologias e dos correspondentes produtos ao mundo da educação e da formação. Por outro lado, está em vias de ser ultrapassado o interregno dos «anos gloriosos» do pós-guerra, em que o fornecimento gratuito de serviços educativos era uma das atribuições do *Estado-Providência*.

Temos assim que começam a estar reunidas, designadamente nos chamados países do «centro», as condições necessárias para que *todos* os sectores da educação/formação passem gradualmente a funcionar segundo uma lógica capitalista, incluindo nestes, embora com as limitações expostas anteriormente quando está em causa a escolaridade obrigatória, a educação básica para largos sectores da população em idade de a frequentar. No fim de contas, tal corresponde à perspectiva atrás deixada entrever por Stiglitz, segundo a qual a retirada do véu das *externalidades positivas* deixará completamente a descoberto a natureza mercantil dos serviços e produtos educativos, descontados os casos em que a acção assistencial do Estado ou a *solidariedade* organizada do *terceiro sector* da economia, procure garantir a escolaridade mínima a todos os cidadãos para efeitos de integração social e profissional.

A mercadorização da educação e do conhecimento em geral, está intimamente ligada à mercadorização da informação, e ambas se relacionam directamente com as chamadas *novas tecnologias da informação*, as quais, segundo Kevin & Webster, irão induzir «amplas transformações na estrutura e carácter da educação» (*op. cit.*, pág. 121). De tais transformações se dão conta os seguintes trechos, nos quais estes autores apresentam

citações de uma organização britânica denominada *Information Technology Advisory Panel* (ITAP) e da obra de J. F. Lyotard, *A Condição pós-Moderna*.

(...) they [Information Technologies (I.T.)] offer the possibility of 'removing formal education from its position at the center of our educational programme' because potentially they could allow home centred learning systems. (...) The new technologies are also valued for the way they facilitate 'a shift in the traditional balance of the teacher/student relationship' (ITAP, 1986, pp. 32, 34, 37). (*op. cit.*, pág. 121).

In the context of developments in I.T. it is widely recognised that 'education offers significant commercial opportunities ... technological developments make the concept of education as a consumer product a real possibility' (ITAP, 1986, pp. 33-4). (*ibidem*, pág. 274)

In his [J. F. Lyotard] view, this and the new technologies with which it is connected are bringing about a transmutation in the nature of knowledge. Liberal traditions, Lyotard argues, have been replaced by power as the motive for seeking knowledge. The question now asked is not 'is it true?', but 'what use is it?' and 'is it saleable?' (Lyotard, 1979, p. 84). In the postmodern context, education based on the principle of emancipatory humanism seems anachronistic. Humanism and liberal beliefs have been displaced by the instrumentalisation and commodification of knowledge, its subordination to the principle of 'performativity'. (*ibidem*, pág. 139)

O que estas citações nos sugerem é que, graças às ditas *novas tecnologias da informação* (e como atrás já tivémos oportunidade de referir), é pela primeira vez possível produzir bens e serviços educativos em grande quantidade, de forma diferenciada e a baixo custo, e que esta realidade tem implicações profundas na estrutura e no conteúdo da «coisa» educativa, introduzindo-se nesta, sem peias nem meias, a lógica do capitalismo.

Uma tal lógica capitalista pressupõe precisamente a mercadorização daquilo que antes era entendido como «serviço público» e a introdução de mecanismos de concorrência e de privatização no que antes era considerado «monopólio natural» sob tutela do Estado. Como afirma Bauby (1997), tomando por base os países da União Europeia:

Au nom des intérêts des consommateurs e des évolutions technologiques, on a assisté au «grignotage» des fondements des services publics (...). On s'est mis à considerer les services qu'ils rendent comme des marchandises identiques aux autres, sans tenir compte de leurs spécificités, de leur histoire, des conditions sociales, ni des besoins sociaux qu'ils satisfont. Les institutions européennes se sont adonnées à l'obsession d'une recette miracle: «démonopoliser», introduire de la concurrence. (*op. cit.*, pág. 69)

No capítulo seguinte deste trabalho, analisaremos com maior detalhe a aplicação do processo atrás descrito ao caso concreto da educação.

3. A penetração de uma lógica capitalista no funcionamento do sector educativo

Tendo de fazer-se à custa da noção de «serviço público» que aparece habitualmente associada à educação, a penetração de uma lógica capitalista no funcionamento do sector educativo implica necessariamente uma alteração na natureza da sua relação com o Estado, tema que seguidamente procuraremos equacionar.

Sucedem que não se pode falar da relação do Estado com a educação sem relembrar o contexto de crise do modo de acumulação e de regulação do sistema capitalista mundial, explicitado no anterior ponto I.3. deste trabalho. Num tal contexto, o Estado tende a reduzir as despesas sociais, e a produção dos chamados bens e serviços públicos tende a pautar-se pelos mesmos critérios de eficiência e produtividade que vigora no sector empresarial privado, o que cria as condições para a sua exploração lucrativa por interesses capitalistas privados. Nesse contexto ainda, as fronteiras entre a educação e a formação profissional tendem a diluir-se sob a pressão do sistema produtivo, que procura colocar o sistema de ensino/formação ao seu serviço.

Gera-se assim uma tendência para encarar a educação como uma actividade económica sujeita às mesmas exigências e regras de qualquer outra, o que faz com que o debate sobre a relação entre o Estado e a educação tenha tendência a situar-se a um nível próximo do da relação do Estado com o desenvolvimento económico em geral, no quadro de uma preponderância crescente das funções de acumulação sobre as funções de legitimação e controlo social a ele cometidas.

Esta nova realidade emergente sobre o papel do Estado e sobre a relação deste com a educação, é marcada pela crescente implantação de uma lógica capitalista no funcionamento do sector educativo, no que parece configurar uma situação qualitativamente nova relativamente a uma outra em que o sector educativo surge, dentro da especificidade que lhe é própria, como uma parte integrante do próprio Estado. Tentaremos perspectivar mais de perto esta hipotética transformação através de uma análise crítica de escritos de alguns autores que, de uma forma ou de outra e em tempos recentes, teorizaram sobre a relação entre o sistema económico capitalista e o *Estado educacional* (para usar uma expressão de um desses autores).

Concebendo as escolas como parte do aparelho de Estado, Carnoy & Levin (1985) consideram que é nesse quadro que a educação pode prosseguir os seus objectivos democráticos em contraposição aos objectivos puramente capitalistas de formar futuros trabalhadores prontos a aceitar as desigualdades sociais e aptos a integrar-se em unidades produtivas onde a desigualdade é a norma.

Na verdade, apoiados no que designam como «*the social-conflict theory of the State*», e depois de considerar que as escolas «são parte do Estado, que é ao mesmo tempo democrático e capitalista» (*op. cit.*, pág. 247), Carnoy & Levin entendem que aquelas mesmas escolas, tal como o Estado no seu conjunto, são o produto das lutas sociais entre a democracia e o capitalismo, sendo que em cada momento histórico a escola reflectirá a relação de forças entre as classes que se disputam na sociedade por aqueles interesses, num movimento cíclico de predominância alternada de uns interesses sobre os outros, sendo que, em qualquer caso, as exigências de uns e outros serão sempre imperfeitamente cumpridas por virtude da natureza contraditória da instituição escolar. Com efeito, (*op. cit.*, pág. 259 e seguintes), analisando as políticas educativas praticadas na década de oitenta nos E.U.A., aqueles autores dizem a dado passo o seguinte:

The educational response to the economic crisis was to reject the pattern of equality and democratization of education that had characterized the three previous decades in favour of shifting support to private schools and to the more advantaged students who were preparing themselves for college careers. (*op. cit.*, pág. 260)

Explicitando a natureza contraditória dos papéis atribuídos à escola no quadro do conflito social acima mencionado, Carnoy & Levin afirmam que o sistema educativo, bem como o Estado de que o mesmo fará parte, «não são um instrumento da classe capitalista», sendo antes um «palco de conflito sobre a produção de conhecimentos, ideologias e emprego», ou seja, «um lugar onde os movimentos sociais procuram satisfazer as suas necessidades e a classe empresarial procura reproduzir a sua hegemonia» (pág. 50). Explicando melhor o seu ponto de vista, afirmam os autores:

The schools are an arena of conflict because they have the dual role of preparing workers and citizens. The preparation required for citizenship in a democratic society based on equal opportunity and human rights is often incompatible with the preparation needed for job performance in a corporate system of work. On the one hand, schools must train citizens to know their rights under the law as well as their obligations to exercise these rights through political participation. On the other, schools must train workers with the skills and personality characteristics that enable them to function in an authoritarian work regime. This requires a negation of the very political rights that make for good citizens.

(...)

In historical periods when social movements are weak and business ideology is strong, schools tend to strengthen their function of reproducing workers for capitalist workplace relations and the unequal division of labour. When social movements arise to challenge these relations, schools move in the other directions to equalize opportunity and expand human rights. (*op. cit.*, pág. 247/248)

Uma perspectiva de análise próxima da dos autores citados e que procura apreender a complexidade que, no quadro actual de transição para um novo modelo educativo, reveste a relação Estado-educação, é a que está contida num estudo (já citado num ponto anterior deste trabalho) que Stephen Ball (1990) realizou sobre as políticas educativas na Inglaterra dos anos setenta e oitenta, as quais políticas são, no entender deste autor, o reflexo da crise do sistema de acumulação e de regulação *fordista* e da busca de um novo modo de acumulação e de regulação, por ele designado de *pós-fordista*.

Ball criou o conceito de *Estado educacional* para designar «o conglomerado de *sites* e *agências* envolvidos na regulação do sistema educativo», os quais «contêm e representam *contesting interests in policy formation and policy debate*» (*op. cit.*, pág. 20). Na verdade, Ball defende que a autonomia do Estado é limitada por diversos factores, em particular pelas suas ligações com o sistema de acumulação e produção privado capitalista, sendo portanto uma *autonomia relativa*, conceito este de «autonomia relativa» que Ball estende ao mencionado «Estado educacional».

Como se vê, existe aqui uma similitude entre a concepção de Ball e a anteriormente exposta concepção de Carnoy & Levin, no que respeita a entender o Estado como um «local» onde interesses contraditórios se disputam e onde a formação das políticas educativas reflecte a relação de forças entre esses interesses. Assim, afirma Ball:

(...) my emphasis is upon conflict and incoherence within the state and within and across the various sites which make up the state. These conflicts take the form of general and particular disputes over and struggles for control of the meaning and definition of education. (*op. cit.*, pág. 21)

(...)While the social composition of the state ensures a sympathetic hearing for the interests of capital, the state also responds to other interests and has other concerns. There is no absolute relationship here between the political and the economic: the state develops and pursues its own independent purposes. (...) What is crucial here is a view of the state which can accommodate 'both the prevalence of key economic interests and practical effects achieved by less powerful groups' (Saunders 1986 p.217). (*ibidem*, pág. 130)

Para Ball, o discurso e as políticas educativas (necessariamente incoerentes e contraditórias, nos termos gerais por si teorizados e acima referidos) postas em prática pela chamada *Nova Direita* em Inglaterra, nos anos oitenta, traduziram-se, entre outras coisas, por: 1) *despolitizar* a educação, pautando a acção do Estado por critérios racionais de eficiência e de produtividade em substituição de critérios relacionados com a justiça social, e procurando neutralizar a influência das correntes reformistas e igualitárias no campo educativo; 2) colocar em crise o conceito de sistema nacional de educação, promovendo a diferenciação das escolas e vias de ensino, bem como a criação de *mercados educativos*; 3) diluir a separação entre a esfera pública e a esfera privada no que à educação diz respeito.

Enquanto que nos termos da *teoria do conflito social*, atrás exposta, as políticas educativas actuais de apoio aos mercados educativos e de secundarização da problemática das desigualdades sociais, são o resultado de uma situação de fraqueza dos movimentos sociais e de hegemonia dos interesses ligados ao capital e à indústria no seio dos diversos Estados, Ball vai mais longe na sua análise, explicando uma tal evolução pela crise do modo de acumulação e de regulação *fordista* e por uma consequente mobilização da classe dominante para impor um novo modo de acumulação e regulação *pós-fordista*, bem como para colocar o Estado e o sistema educativo ao serviço da sua estratégia, modificando eventualmente a natureza deste mesmo sistema educativo («a educação afasta-se da esfera da reprodução e aproxima-se da esfera da produção»).

Assim, no que diz respeito à análise de Carnoy & Levin, ela parece não captar o sentido de transformação que Ball detecta na própria natureza da actividade educativa, já que tal análise atribui um carácter cíclico e não estrutural às tendências actuais acima descritas. Mas - e aqui cremos tratar-se de uma insuficiência da análise de Ball - uma tal mudança estrutural não diz respeito apenas a uma hegemonia dos interesses privados capitalistas no *Estado* educacional, mas traduz sim um fenómeno mais profundo, qual seja o da penetração de uma *lógica de funcionamento capitalista* (e não apenas de mercado) num domínio que anteriormente se encontrava praticamente interdito a uma tal lógica de funcionamento.

Assim, aliado à referida «fraqueza dos movimentos sociais» (que parece permitir que se prescinda da «neutralidade» classista do aparelho educativo e que as escolas sejam colocadas, sem grandes subterfúgios, ao serviço directo das empresas), parecem existir condições estruturais para que a indústria educativa se transforme num sector lucrativo da

actividade económica. Com efeito e como já noutro ponto afirmámos, com o apoio das chamadas *novas tecnologias da informação* é já hoje possível produzir barato de forma padronizada ou diferenciada produtos e serviços educativos, sendo que o mercado para esses produtos está também ele a alargar visivelmente a sua dimensão.

Papert (1997) afirma a este propósito que

«existe hoje uma aliança (...) de forças, associadas à tecnologia mais desenvolvida e aos novos meios de comunicação, que olham avidamente para o mercado da educação. Desta vez - prossegue Papert - são as grandes empresas que estão interessadas em que haja transformações.

(...) A indústria informática tem um grande interesse em dotar as escolas de computadores independentemente do modo como eles venham a ser utilizados. (...) Outras empresas estão a investir largas somas de dinheiro no desenvolvimento de novas ideias aplicadas às estruturas curriculares.

(...) Pela primeira vez, existe uma força realmente poderosa interessada em mudar a educação. (*op. cit.*, pág. 217/218)

Alguns exemplos de intervenção de grandes empresas da indústria educativa são referidos numa *homepage* do *Center for Business & Government* da *Harvard University*, nos EUA, em relatório sobre um fórum por esse Centro promovido, em Maio de 1996, e que teve por tema *Business Opportunities in the Education Industry*. Assim, a *Edison Project* anunciou um plano que envolve a construção de «500 elementary schools that will charge tuition of \$5.000 or less»; a *Bright Horizons*, empresa de gestão de centros de infância, revelou ter como clientes «104 contracted centers and 21 office park centers»; e a *Softkey International*, empresa produtora de *software*, disse comercializar mais de 500 títulos «in education, lifestyle and productivity categories».

Por sua vez, segundo é revelado numa *homepage* da *Western Cooperative for Educational Telecommunications*, em informação de 25 de Outubro de 1996, a *IBM* anunciou a criação da *IBM Global Campus*, «a breakthrough education and business framework that helps colleges and universities use computer networks to redesign learning, teaching and administrative functions», estrutura a que teriam já nessa altura aderido mais de trinta colégios e universidades de todo o mundo, entre as quais a *California State University System*, a qual conta com cerca de 330 mil estudantes inscritos. Do documento acima referido citamos as seguintes passagens, por serem esclarecedoras sobre os objectivos e modo de funcionamento daquela organização:

IBM Global Campus networks make learning independent of time and place. Students are able to participate fully in courses from any location such as from home,

from a business or from campus. Students can select the times they take courses. This supports the goal of lifelong learning for students of all ages, especially returning students who work full time. In addition, IBM will use the technologies of IBM Global Campus for employee development and to meet the training needs of its costumers.

To start on the road to IBM Global Campus, an academic team of administrators, faculty, and sometimes students, is paired with a cross-functional IBM team. The schools's particular situation is assessed and analyzed to devise a tailored IBM Global Campus plan. This process can take from three months to a year, depending on the extent of customization and the functions required.

Por sua vez, a *Mosaica Education*, empresa também sediada nos EUA, e que tem por objecto a gestão de *public schools* e de *charter schools*¹, explica assim, na sua *homepage*, o respectivo modo de funcionamento:

Mosaica Education invests private capital in each school it manages. Buildings are upgraded with modern technology and computers in every classroom are networked. Mosaica provides a clean, safe and attractive environment, conducive to learning. Each classroom features a personal computer for every two to four students, which affords them extensive access to the latest technology as a tool for learning.

Each child has an individualized personal learning plan, jointly developed by the student, parent(s) and teacher.

Mosaica partners with school districts looking to create new schools or to revitalize existing ones. Mosaica schools reflect the unique culture of their respective communities, featuring a strong outreach program to assist families and other adults with educational needs.

The school's technological and educational resources serve parents and other community members with a wide range of self-improvement and retraining programs designed to help adults with the exigencies of a competitive workplace.

The Company purchases technological equipment in bulk, enabling Mosaica schools to offer parents a substantial savings and assistance on the purchase or rental of compatible equipment for home use. The schools's MosaicaNet links parents, teachers and students, connecting them at the same time with the larger world community.

Burrup *et al.* (1996) nomeiam, por sua vez, algumas empresas privadas que, actuando também na área da gestão escolar, «are edging into the nearly \$300 bilion business of secondary and elementary education with the intent of producing revenue for stockholders» (*op. cit.*, pág. 156). Entre estas, encontra-se a *Education Alternatives, Inc.*, sobre a qual dizem aqueles autores:

In 1994, an unprecedented contract was awarded to EAI to manage all areas of the 32 schools in the Hartford, Connecticut, district, providing a budget of around \$200

¹ *Charter schools* são escolas autónomas que funcionam com base em contratos-programa celebrados com o Estado e que recebem deste um financiamento próximo ou equivalente ao que o mesmo Estado despende nas escolas que directamente tutela.

million. At the time, Hartford was spending more than \$8,500 per student but had achievement scores ranking among the state's lowest. (*op. cit.*, pág. 156)

Finalmente, um exemplo paradigmático de penetração dos interesses capitalistas nas escolas públicas norte-americanas é o que é referido por Apple (1996). As suas palavras são bem elucidativas, pelo que passamos a citá-las:

Al lado del reciente crecimiento de los planes de privatización, de control y financiación empresarial de las escuelas, de «cooperación» entre industria y escuela, hay algo que, aun siendo menos conocido, es un presagio de lo que va a ocurrir. Me refiero a esa clase específica de «texto» que se conoce como Canal Uno. Se trata de un programa televisivo de noticias, comercialmente producido, y emitido actualmente a miles de escuelas de los Estados Unidos. Descrito es extremadamente simple: diez minutos de noticias nacionales e internacionales y dos minutos de anuncios comerciales hábilmente elaborados por la Whittle Communications, una de las editoriales más grandes de material para «audiencias cautivas» en los Estados Unidos. Si bien la descripción es simple, sus implicaciones son más profundas. (...) el cambio más importante está en lo que el Canal Uno significa: la irrupción *oficialmente patrocinada* de un contenido escolar patrocinado y organizado por intereses comerciales. (*op. cit.*, pág. 118)

El Canal Uno, pues, es un símbolo del resultado de las transformaciones que estamos experimentando cada día. Sus raíces están en la restauración conservadora y en las «oportunidades» que esta restauración ha ofrecido a la empresa para transformar lentamente el sistema educativo en un lugar más para la generación de beneficios. (*op. cit.*, pág. 144)

Ora, os exemplos dispersos assim apresentados servem apenas para ilustrar um fenómeno que Bessa (1996) caracteriza deste modo:

A educação e o ensino constituirão um dos sectores de actividade de mais rápido desenvolvimento futuro (...)

Estando à vista este desenvolvimento, e as oportunidades que consente, não restam dúvidas de que o ensino atrairá iniciativas e capitais em grande escala. Aumentará o número de profissionais da educação e o dinheiro envolvido na actividade educativa. O sistema conhecerá um enorme aumento da oferta, e de concorrência interna, e confrontará os utentes (pais, alunos, profissionais e cidadãos em geral em fase de regresso ao sistema escolar) com escolhas complexas. (*op. cit.*, pág. 26)

E se as coisas se passam assim «naturalmente», ou seja, se no actual quadro de liberalização económica os capitais são crescentemente atraídos para actividades ligadas ao sector da educação/formação, também a nível da definição das políticas económicas as actividades que giram em torno desse sector ganham um relevo crescente. Já não se trata apenas de encarar a educação e a formação dos jovens e da população trabalhadora em geral como alavancas do desenvolvimento económico (ou seja, da «competitividade» e da

«modernização», como hoje se usa dizer), mas trata-se também de tomar o sector das actividades ligadas à educação/formação como um sector vital *de per si* para um tal desenvolvimento económico, tanto pelas receitas que pode gerar como pelos empregos que pode criar - e isto de tal forma que se torna pertinente a questão de saber qual o grau em que são as necessidades educativas que impulsionam as indústrias educativas e qual o grau em que são estas últimas que «criam» as primeiras.

A título de exemplo do que acaba de ser dito, referiremos o apoio e a importância que, a nível da Comissão da União Europeia, têm sido atribuídos às indústrias dos chamados *produtos educativos multimédia*. Para ilustrar esse apoio e essa importância, citaremos afirmações da Comissária que tem o pelouro da Educação, Formação e Juventude, Edith Cresson. Assim, em Março de 1995, na Conferência de lançamento do programa europeu *Leonardo da Vinci* sobre a formação profissional, realizada em Tours, afirmava ela:

Un des principaux enseignements du G7 [grupo dos sete países mais industrializados do mundo] sur la société de l'information, qui s'est réuni samedi et dimanche derniers, est que l'Europe se doit de développer une industrie de programmes multimédia. En particulier de logiciels de formation et d'éducation, sous peine d'en laisser le monopole aux producteurs américains et japonais.

Alguns meses mais tarde, em Novembro de 1995, numa intervenção proferida em Bruxelas sobre o programa *Socrates*, Cresson reforçava esta ideia, dizendo:

(...) la concurrence des Etats-Unis est particulièrement vive dans le multimédia en général et dans le multimédia éducatif en particulier. (...) Les créateurs et les industriels européens sont confrontés à l'obstacle sérieux de la très grande fragmentation du marché qui résulte de la diversité culturelle et linguistique de l'Europe.

(...) Nous devons donc réfléchir aux moyens qui permettront de stimuler la conception de produits plus aptes à une diffusion non seulement européenne mais aussi mondiale.

La Commission a créé dans ce but une «task force» chargée de (...) stimuler l'émergence d'une industrie européenne de logiciels éducatifs.

Entretanto, em Março de 1996, discursando numa iniciativa levada a cabo no âmbito do CEBIT'96, que teve lugar em Hannover, a Comissária francesa referia-se à necessidade «d'établir des relations plus étroites entre scientifiques et industriels, sur des thèmes essentiels où il est indispensable, pour avancer, d'atteindre une certaine masse critique», considerando que um dos cinco sectores económicos fundamentais em que se torna necessário concentrar forças é precisamente o dos *produtos educativos multimédia*.

Les cinq thèmes actuellement retenus sont particulièrement importants pour l'avenir industriel de l'Europe, puisqu'ils concernent des secteurs dans lesquels nos entreprises sont à la fois compétitives et fortement concurrencées: l'aéronautique, l'automobile, l'intermodalité des transports, l'eau et l'environnement et, enfin, les logiciels éducatifs multimédia.


Vimos assim, através de alguns exemplos dispersos mas significativos, a maneira como as actividades educativas vão sendo penetradas por uma lógica de funcionamento capitalista, não obstante este ser um fenómeno de expressão ainda limitada a lugares e contextos de capitalismo moderno e desenvolvido, com destaque para o chamado mundo anglo-saxónico.

Embora tendo especificidades próprias quando aplicado ao sector educativo, o fenómeno referido no parágrafo anterior parece ter um âmbito muito mais vasto, representando, na opinião de Wood (1996), a extensão gradual da forma capitalista de produção a domínios onde ela não havia até aqui penetrado, ou não era, pelo menos, dominante, sendo que muitos desses domínios estavam ou estão ainda inseridos no aparelho administrativo ou ideológico do Estado. Assim, afirma a autora acima mencionada:

(...) capitalism, even in so-called advanced capitalist societies, has for the first time truly penetrated every aspect of life; the state, the practices and ideologies of ruling and producing classes, and the prevailing culture. (...) Capitalism has been slow to absorb the state and the dominant culture; but in the past few decades, you could say the process has been all but completed. And, of course, in this same period capitalism was also becoming a truly global phenomenon. (...) the logic of commodification, accumulation and profit-maximization penetrating every aspect of our lives. (*op. cit.*, pág. 37)

Temos pois que, nas condições descritas por Wood, e como acima se disse, as instituições do Estado vêem-se elas próprias penetradas por uma lógica empresarial de funcionamento, nas quais, para utilizar as palavras de Lopes *et. al.* (1989), a acção das entidades estatais se subordina a «critérios de avaliação da eficiência» e em que (continuando a citar do mesmo documento) «a relativização do papel destas entidades [estatais e para-estatais] justifica que elas sejam integradas numa lógica de mercado e sejam, tanto quanto possível, subordinadas a condições de autofinanciamento» (*op. cit.*, pág. 105).

Aplicada ao sistema educativo, esta lógica remete o Estado para uma mera função de definição de orientações gerais, de fixação de padrões-mínimos de qualidade, de celebração de contratos-programa com as instituições educativas que queiram (e possam)



beneficiar de financiamentos estatais, sendo que mesmo as funções de auditoria sobre o cumprimento desses contratos-programa serão logicamente entregues a empresas especializadas privadas. Nestas condições, o *Estado educacional* (para usar a expressão de Ball), tal como hoje ele pode ser concebido, ficará cada vez mais reduzido a uma entidade reguladora *despolitizada* e encerrada dentro dos estreitos limites da democracia formal e do sufrágio eleitoral. É que mesmo a chamada escolaridade formal obrigatória começa a ser encarada como uma simples alternativa face a outros esquemas de formação, como se pode vislumbrar em documentos tão importantes como o «livro branco» da Comissão Europeia *Ensinar e Aprender - Rumo à Sociedade Cognitiva* (citado, quanto a este tema, no ponto I.5.1. deste capítulo). Por outro lado, a acção quase residual de garantir uma *escolaridade mínima* aos *excluídos* do sistema dificilmente constituirá condição suficiente para que o *Estado educacional* possa, nesta ordem lógica das coisas, continuar a ser aquele campo onde, de acordo com a «teoria do conflito social» antes referida, se exerçam, com possibilidades de êxito, os direitos democráticos dos cidadãos e onde possam encontrar vencimento os ideais progressistas dos reformadores educativos, tanto mais que, em contexto de mercados educativos, «o fornecimento de uma rede mínima de segurança mais do que benefícios universais, é visto como a melhor forma de proteger os desfavorecidos sem retirar incentivos ou criar uma cultura de dependência universal» (Whitty, 1996, pág. 117).

Posto isto, é de reconhecer que o processo cuja descrição e análise têm vindo a ser esboçadas no presente capítulo se encontra ainda numa fase inicial, fase esta que é marcadamente ideológica e na qual os partidários dos mercados educativos e da assunção da actividade educativa como uma actividade económica sujeita às mesmas regras de qualquer outra, procuram criar uma opinião pública favorável à concretização prática das suas teses, esgrimindo com argumentos assentes em avaliações catastrofistas do desempenho escolar de professores e alunos na escola «tradicional», e colocando-se muitas vezes à *boleia* de posições que defendem a *autonomia* das escolas e a *descentralização* da administração educativa numa base autogestionária e plural. A síntese ideológica assim produzida acaba por resultar no que Ball (1993) designa por *utopia do mercado*, nos termos seguintes:

There is a tendency (...) by politicians in particular to talk about markets only in terms of positive effects and outcomes - they envision a market utopia when every school gets better (irrespective of resource differences) and the magic of competition

ensures that every consumer is happy - Adam Smith meets Walt Disney. (*op. cit.*, pág.5)

Da «utopia do mercado», nos termos descritos por Ball, apresentaremos seguidamente um exemplo elucidativo, na forma de um ensaio da autoria de Roberto Carneiro (1994), no qual o autor se propõe, através do que designa como a «moderna teoria da gestão estratégica», «estudar os sistemas educativos numa perspectiva temporal» e «buscar compreender as suas lógicas intrínsecas de evolução dinâmica» (*op. cit.*, pág. 17). Será interessante verificar a forma como um adepto confesso do liberalismo económico¹ encara o progresso e antevê o futuro dos sistemas e das instituições educativas, e, simultaneamente, a maneira como ele procura legitimar, em visões idílicas e encomiásticas, a escola-empresa e os mercados educativos. Como veremos - e isso só vem reforçar o interesse de trazermos aqui à colação o mencionado trabalho de Carneiro -, a perspectiva de evolução futura e próxima dos sistemas educativos que o mesmo contém, aproxima-se em muitos pontos daquela que, por outras vias, fomos descobrindo ao longo deste trabalho, circunstância esta que ganha importância acrescida pela razão de o autor do ensaio que apresentamos ser um conhecedor emérito, na teoria e na prática, dos meandros das políticas e dos sistemas educativos.

¹ A ideologia liberal de Carneiro está claramente expressa numa passagem do seu ensaio em que ele, ao debruçar-se sobre o estádio *orientado ao cliente*, afirma: «O interesse superior da colectividade - que se confunde com o dos clientes numa análise lúcida - deve sempre prevalecer sobre pontos de vista particulares ou mesquinhos» (*op. cit.*, pág. 51, sublinhado nosso).

4. A legitimação teórica e ideológica da «utopia do mercado» na educação

Embora Carneiro afirme que o seu ensaio, que de seguida analisaremos, se ocupa «da dinâmica dos sistemas educativos tomados em valor próprio e estudados com autonomia» (pág. 17), por todo ele perpassam, como veremos, as relações que se estabelecem entre a economia e a educação.

O período abrangido pelo estudo é o do pós-II Guerra Mundial e nele o autor, tomando por base «alguns aspectos comuns observados no desenvolvimento dos sistemas educativos» (p.17) dos diversos países, identifica «quatro estádios do processo de maturação dos sistemas educativos», os quais considera como «abstracções analíticas que nunca se verificam em estado puro», uma vez que «a realidade surgirá sempre como uma simbiose de dois ou até mais desses estádios, configurando situações híbridas de sobreposição» (p.21). Os referidos quatro estádios distinguem-se «a partir da sua matriz de preocupações fundamentais e da sua intencionalidade dominante», e são os seguintes: 1) orientado à produção; 2) orientado ao consumo; 3) orientado ao cliente; 4) orientado à inovação. Passamos seguidamente a expor a visão do autor sobre cada um desses estádios.

O primeiro estádio, o *orientado à produção*, «corresponde ao *boom* económico do período do pós-guerra nas nações mais desenvolvidas dos continentes europeu e americano» (p.24). Nesse estádio, «a prioridade total dirige-se para a **formação do capital humano**» (*ibidem*), sendo os *outputs* educativos «modelados e cinzelados de acordo com as solicitações do sistema económico» (p.26). A educação será, neste quadro, um monopólio do Estado, vigorando um planeamento educativo completamente centralizado, com os Ministérios da Educação erigidos em «gestores de grandes monopólios formativos» (*ibid.*). Num sistema educativo equiparado a um sistema taylorista de produção padronizada e uniforme de qualificações [«os alunos (...) são submetidos a um tratamento racionalmente uniforme e devem ser 'homogeneizados' em diversas linhas de produção» (p.27)], «o factor de produção educativa essencial reside nos docentes» (p.28), sendo que o próprio «Ministério produtor (...) acaba por se ver administrado por docentes ou seus aliados» (p.30).

O segundo estádio, o *orientado ao consumo*, corresponderá a uma espécie de prolongamento do estado anterior («um paradigma igualmente massificante» - p.30), com a

diferença de que «passa em alternativa a ser conduzido mais pela **pressão** do consumo do que pela **sucção** exercida a partir do aparelho económico» (*ibidem*). Neste estágio, «a educação passa de parâmetro macroeconómico à de bem de consumo individual ou familiar» (p.31) e «o sistema educativo surge (...) comandado pela **procura social**» (*ibid.*), sob a influência de uma «crença popular de que a aquisição educativa é a mais segura apólice sobre o futuro, (...) um investimento em capital humano» (*ibid.*). Neste contexto, o Estado-Providência constitui a forma de organização política que, a partir de um investimento público correspondente, permite dar resposta àquela procura social de educação, surgindo um «confronto inevitável entre as duas escolas de planeamento educativo que (...) opõem, de um lado, um ordenamento dirigido pela previsão da evolução do sistema económico e da estrutura de emprego e, de outro, a matriz dos desejos pessoais ou familiares perante o sistema de ensino» (p.33). É neste estágio da evolução dos sistemas educativos que «razões de eficiência conduzem frequentemente à consciencialização de que um excessivo congestionamento no modelo gestionário pode revelar-se intrinsecamente nocivo à sua capacidade de resposta face à espiral aspirativa dos consumidores», pelo que «é vulgar observar-se neste estágio um movimento de (...) **desconcentração**, [que] é, geralmente, tida por ser a maior inimiga de uma efectiva política de descentralização do poder» (p.34).

O terceiro estágio, o *orientado ao cliente*, representa, segundo Carneiro, «uma fase de evolução que a maioria dos actuais sistemas educativos não conseguiu ainda atingir na plenitude». Assim, prossegue o autor, «mesmo no mundo industrializado ou nas sociedades ditas pós-industriais (...), a fisionomia dos sistemas educativos vigentes mostra habitualmente um híbrido resultante da combinação em doses variáveis dos três estádios» (p.52). Nesta terceira fase da evolução dos sistemas educativos, «evidencia-se um distanciamento das estratégias massificantes e massificadoras» (p.41) características dos estádios anteriores, sendo que «já não é a produção nem o consumo, muito menos a concepção amorfizante do utente, que marcam o rumo do sistema» (*ibid.*). É nesta fase que se fazem sentir «fortes jugulações ao nível dos orçamentos públicos, fruto dos tectos elevadíssimos que atingem as despesas educacionais em sistemas de acesso universalizado, frequentemente até ao final do ensino secundário, e das dificuldades económicas generalizadas que acarretam o fim do Estado Providência e a inevitável emergência das políticas de contenção dos défices públicos» (p.42). O «partenariado Escola-Empresa» [em que a empresa, ao mesmo tempo que participa na «concepção curricular» ou na «fixação

dos modelos educativos» (p.43/44), «partilha os custos da formação» por ser «um cliente muito especial da actividade educativa» (p.43)], assim como o pagamento de «propinas» pelas famílias dos alunos [estas justificadas pelo facto de que «os benefícios privados [da educação] são sensivelmente superiores aos sociais» (p.47)], constituirão formas indispensáveis de «financiamento privado do sistema de educação» (*ibid.*). Quanto ao financiamento público, as condições serão, neste estágio, «propícias à emergência das teses mais liberais, sustentadas nas concepções da escola económica de Chicago», de acordo com as quais o financiamento público, ao invés de se fazer directamente ao centro produtor, passa a fazer-se ao aluno ou sua família (cliente)» (p.48), através de cheques-educação. Assim, os sistemas educativos e as escolas funcionarão num contexto de mercados educativos, ou seja, «num mercado livre de oferta e procura de educação em que o cliente tem a palavra essencial na escolha» (p.49) das instituições educativas que deseja frequentar, e em que estas se desenvolverão ou perecerão de acordo com as preferências que forem capazes de desencadear. Neste quadro - e considerando Carneiro que «o marketing das instituições [educativas] públicas e para-públicas é uma disciplina ainda na infância da arte» (*ibid.*) -, as escolas terão uma organização e funcionamento de tipo empresarial, tanto pelo facto de «nenhuma instituição educativa [ser] livre de uma regular e cabal prestação de contas perante a sociedade que a sustenta» (p.42), como também pelo facto de as escolas se terem de submeter continuamente a uma avaliação «dos resultados palpáveis» da sua actividade, avaliação essa que é «realizada em permanência pelos clientes que intimamente elaboram um índice de hierarquização das instituições em competição ou que recorrem a *ratings* fornecidos por instâncias mais ou menos independentes» (p.50), e avaliação essa ainda de que dependerão as suas receitas e a sua sobrevivência futura. Num sistema educativo assim delineado, «cada instituição segue o seu desenho próprio (...), à medida dos clientes» (p.45), justificando-se pois a possibilidade de adopção de «itinerários individuais de formação» (p.46). Deste modo, «a característica administrativa dominante [é] a efectiva **descentralização** do aparelho educativo» (p.45) e o planeamento central cede definitivamente o lugar a um «**planeamento local** do sistema» (p.52).

Finalmente, e num exercício de prospectiva, Carneiro identifica um quarto estágio de desenvolvimento dos sistemas educativos, o *orientado à inovação*, o qual, segundo o autor, «propenderá a esboçar-se e a adquirir personalidade no decurso das próximas décadas» (p.52). Neste estágio, «o sistema educativo, em vez de procurar o(s) agente(s) a partir do(s)

qual(is) as regras são derivadas e o fio condutor inequivocamente achado, procura estruturar-se para responder às constantes e desconcertantes mutações que sobre ele se abatem» (p.53), pelo que «a organização deixa de ser **adaptativa** (...) para ser **antecipativa**» (*ibid.*) e os sistemas educativos elegerão a inovação como «a sua grande energia de sobrevivência» (*ibid.*), sendo que o centro de gravidade desses mesmos sistemas educativos estará então nas próprias instituições educativas e na sua «**inteligência institucional**» (*ibid.*). Num quadro em que «a competição educativa fundamental é a das ideias e a do *software educativo* que não conhece barreiras nacionais nem fronteiras aduaneiras» (p.54), a concorrência entre as instituições educativas far-se-á «progressivamente em contexto transnacional» (*ibid.*). Aplicar-se-ão então plenamente às instituições educativas, como a qualquer empresa, os princípios da «moderna teoria da gestão estratégica», designadamente o «**redesenho institucional** constante» (p.55), as «estruturas em rede» (p.56), os «*spin-offs* estratégicos» (p.57) e os «golpes de asa» (p.59) na formulação das estratégias de médio prazo, bem como a consideração de que, no funcionamento dos estabelecimentos educativos, «o processo é tão ou mais importante que o produto final» (p.57). Finalmente, e mais uma vez à semelhança do que ocorre no mundo empresarial, a instituição educativa «não pode vingar em solidão», pelo que são de aconselhar «as associações de centros educativos» (p.59), como melhor forma de «servir os objectivos educacionais estrategicamente formulados» (*ibid.*).

Terminada esta recensão sobre alguns dos conteúdos fundamentais do ensaio em epígrafe de Roberto Carneiro, concluiremos que a tese que dele claramente ressalta é a de que, nas sociedades habitualmente consideradas modernas e desenvolvidas, os dois primeiros estádios («orientado à produção» e «orientado ao consumo») respeitam a uma realidade que entrou definitivamente em crise, enquanto que os dois últimos estádios («orientado ao cliente» e «orientado à inovação») representam o progresso e aquilo por que vale a pena lutar.

Assim, de acordo com o autor, o que entrou em crise naquelas sociedades foi, entre outras coisas, o seguinte:

- o planeamento educativo centralizado capaz de, a partir do Estado, satisfazer as necessidades de qualificações do aparelho produtivo;



- o financiamento público da educação acima de um certo limiar (que Carneiro situa em «6,5 a 7% do PIB» -*op. cit.*, p.34) e atribuído directamente às instituições educativas;
- a chamada «escola de massas» e a padronização dos «produtos» educativos.

Em contrapartida, segundo Carneiro e nas sociedades atrás mencionadas, as políticas educativas deverão cada vez mais ater-se aos seguintes objectivos imediatos:

- a descentralização administrativa e o planeamento local da educação;
- o financiamento privado, pelos utentes e pelas empresas, de uma quota-parte significativa da educação e da formação ministradas, assim como um desvio do financiamento público dos produtores (escolas) para os clientes (famílias);
- a individualização das escolas, cada uma com o seu «desenho» próprio, traçado à medida das necessidades e dos desejos dos seus clientes (famílias e empresas), e a competição entre escolas no contexto de mercados educativos, como forma de aperfeiçoamento e selecção das mais capazes e eficientes;
- a *empresarialização* das escolas, impulsionada por uma aproximação escola-empresa (em que a empresa é também chamada a colaborar nas actividades de formação), bem como por uma necessidade de prestação de contas à comunidade e por um tipo de avaliação centrado nos resultados «palpáveis» da sua actividade.

Finalmente, da «escola do futuro» antevista por Carneiro, são de reter os seguintes pontos fundamentais:

- uma ideia reforçada de *empresa educativa* em que a inovação é condição de sobrevivência;
- uma visão planetária dos mercados educativos, estes centrados no chamado *software educativo*;
- a emergência de uma espécie de transnacionais educativas baseadas na formação de redes educativas e na associação de centros educativos.

Assim, do ensaio de Roberto Carneiro parece poder retirar-se a ideia de que mais importante do que as políticas educativas dos governos visando adequar as qualificações às necessidades da economia, é, nas sociedades desenvolvidas de hoje, a emergência de

indústrias e empresas educativas modernas e capazes de sobreviver na competição mundial. Uma tão profunda transformação na «coisa» educativa só pode traçar o seu rumo e vencer inevitáveis resistências se puder surgir revestida de tonalidades épicas e laudatórias, como as que Carneiro vai deixando, aqui e ali, vertidas no seu texto, e de que é exemplo a transcrição seguinte:

A competição generalizada que uma dimensão global e globalizante de funcionamento dos sistemas educativos acarreta demanda «golpe de asa» na formulação das estratégias de médio prazo e nas táticas de execução imediata.

(...) O voo verdadeiramente criativo sustenta-se em continuados golpes de asa que imprimem trajectórias desconcertantes e permitem descobrir horizontes novos.

O sistema educativo efectivamente inovador nunca se verá prisioneiro de rotas nem de bússolas.

Ele será livre como o Homem irrecusavelmente livre que se compromete a servir
(*op. cit.*, pág. 59)

Em nosso entender, visões idílicas dos mercados educativos e das empresas educativas, do tipo das que acabámos de transcrever, constituem um reflexo *a contrario* das consideráveis resistências com que depara a transformação capitalista da educação em curso, quer por via dos interesses burocráticos entrincheirados na educação estatal, quer sobretudo pelo facto de, como o demonstram Carnoy & Levin (1985), a educação pública e «para todos» concentrar em si importantes aspirações e conquistas cívicas e democráticas, que se teme sejam postas em causa pela evolução referida. Um resultado palpável daquelas resistências encontrava-se já implícito numa obra de Friedman (1980) - justamente um dos expoentes da Escola de Chicago, de que falava Carneiro no seu ensaio -, em que este, depois de advogar para os Estados Unidos da América a construção de mercados educativos baseados, entre outras coisas, no estabelecimento de créditos fiscais às famílias cujos filhos frequentem escolas privadas, na atribuição pelo Estado de títulos e cheques-ensino às famílias, utilizáveis em qualquer escola pública ou privada da sua preferência, ou de empréstimos aos estudantes do ensino superior, devendo as escolas cobrar propinas equivalentes ao custo real do ensino, afirma o que segue:

Estas propostas são visionárias, mas não impraticáveis. O obstáculo está na força dos interesses em causa e nos preconceitos, não na exequibilidade da aplicação dessas propostas. (...)

Não conseguiremos realizá-los [aos programas baseados em tais propostas] para já. Mas, na medida em que avançamos para eles - ou programas alternativos dirigidos para o mesmo objectivo -, podemos fortalecer os alicerces da nossa liberdade e dar um significado mais pleno à igualdade de oportunidades educacionais. (*op. cit.*, pág. 253)

«Programas alternativos que apontam no mesmo sentido» que os cheques-ensino e os créditos fiscais acima referidos, parecem ser, por exemplo, os que giram em torno das *charter schools*, como afirmam Burrup *et al.* (1996):

Voucher programs and tax credit proposals have gained little favor; therefore, other alternatives have surfaced that have a familiar ring. One such approach is that of providing state education funds for charter schools. (*op. cit.*, pág. 258)

Os mencionados autores, que na obra citada referenciam dez estados norte-americanos onde este tipo de escola foi já implantada, citam o caso paradigmático de uma delas, a *Noah Webster Academy*, situada no estado de Michigan, cujo contrato, «designed to bring on-line 1,200 home-schoolers to a distance-learning network at the cost of \$6,6 million», foi declarado inconstitucional pelos tribunais. Sobre as implicações deste caso, afirmam Burrup *et al.*:

One issue the Noah Webster Academy has brought to the fore (...) deals with the financial ramifications of providing revenue for home-schoolers. In a voucher or tax credit program, would students in home-school be eligible for the per-pupil state expenditure? The arguments are strong for such support if eventually the state has the responsibility to provide funding for the education of each student in the state no matter who is providing the delivery system. The impact and strain on education dollars would be staggering. (*op. cit.*, pág. 259)

Da análise que até aqui temos vindo a fazer sobre as transformações em curso no sector educativo, resulta um quadro cujo desenvolvimento imediato, pela sua natureza contraditória, é ainda bastante incerto e difícil de prever. De qualquer forma, a grande permeabilidade actual dos mercados e a crescente liberdade e velocidade de circulação dos capitais, fornecem condições favoráveis a que uma lógica capitalista, ao implantar-se em novas áreas, como é o caso da educação, o faça muito mais rapidamente do que sucedia noutros tempos e noutras áreas. Assim, desde que se inicia o trabalho ideológico de reivindicar a liberdade de escolha e de comércio, até se atingir a fase de concentração monopolista numa determinada esfera de actividade, medeiam espaços de tempo muito mais curtos do que no passado. Um exemplo claro disso está nas *indústrias da informação*, que exploram as chamadas *novas tecnologias da informação*.

Assim às características, antecipadas por Carneiro, que eventualmente revestirão a indústria e as empresas educativas num futuro mais ou menos próximo, podemos tentar acrescentar outras, como sejam a permanente diferenciação e diversificação de produtos e serviços educativos e o fomento permanente de novas necessidades de consumo de massas

de tais produtos; a redução drástica dos custos de tais produtos e serviços, designadamente se os preços dos mesmos para o público se tiverem de aproximar dos *preços reais* por imposição das políticas governamentais de cortes nas despesas sociais do Estado; a adopção, nas escolas «autónomas» ou privadas, de uma rigorosa gestão empresarial, a qual exige, entre outras coisas, que sejam fixados com clareza os *conhecimentos relevantes* que é preciso adquirir, que seja diminuído o número de aulas a que os alunos têm de assistir, que o número de professores seja reduzido e a qualidade e produtividade do seu trabalho aumentada, e que se faça um uso abundante das chamadas *novas tecnologias da informação* na actividade educativa; a valorização da educação *informal* e a proliferação dos sistemas dos *home-schoolers*. No futuro, os centros da indústria educativa poderão ser as grandes redes de instituições educativas associadas às empresas informáticas, ou poderão ser grandes redes empresariais que concentrem em si ambas as actividades, funcionando as escolas como centros de distribuição de *software* educativo.

Será para este ideal-tipo que tenderá a indústria educativa? Desenvolver-se-ão nessa direcção os mercados educativos? Não é evidentemente possível responder ainda cabalmente a estas questões por insuficiência de dados empíricos. Por outro lado, não se vê como é que o Estado poderá abrir mão do controlo directo de um sector tão importante para as suas funções de legitimação e de controlo social, pelo que a sua actuação terá tendência a desenvolver-se numa lógica híbrida de liberalização e de controlo.

Na verdade, as tradicionais funções de legitimação que o Estado tem vindo a exercer através do sector educativo parecem ficar seriamente comprometidas pela nova realidade tal como acima aparece perspectivada. Como afirma, por exemplo, W. Tabb (1997):

The current offensive of capitalist logic into all realms of social life undermine many of the legitimation functions of the state which have provided citizen loyalty for the accumulation patterns of the capitalist system. The demand that everything be done through the market (that college tuition not be subsidized by the state, that legal aid should be abolished, public housing discontinued, and health care provided through the market) all represents attacks on programs which have broad support. (*op. cit.*, pág. 26)

São precisamente estes problemas de legitimação que, juntamente com as «resistências democráticas» que atrás mencionámos, colocam limites à liberalização da actividade económica e à chamada desburocratização do Estado e dos serviços que

tradicionalmente lhe são atribuídos. Assim, entre as posições liberais extremas, que defendem que o Estado se deve limitar a um papel de árbitro e garante da ordem pública, deixando ao livre jogo das forças do mercado a regulação da actividade económica e social, e as posições intervencionistas que reclamam para um Estado-Providência o papel determinante nessa mesma regulação, situa-se uma corrente, hoje maioritária, a qual, com base em concepções ditas *pluralistas*, defende a existência de um *Estado regulador*, sobre o qual nos debruçaremos de seguida.

5. O Estado regulador e a racionalização da gestão no sector educativo

Teorizando sobre a natureza do *Estado regulador*, Lopes *et al.* (1989) afirmam que «nas sociedades modernas, o papel do Estado evolui de uma função de autoridade para uma função de regulação» (*op. cit.*, pág. 103), e que a contradição entre o modo tradicional de exercício do poder do Estado e a natureza das relações que se estabelecem nas sociedades modernas produz uma *crise de governabilidade*, a qual «não se resolverá pela supressão do papel do Estado mas sim pela sua relativização, reduzindo o seu grau de exclusividade e subordinando as suas acções a critérios de avaliação da eficiência» (*ibidem*, pág. 105). No documento citado, adianta-se igualmente que «a relativização do papel destas entidades [estatais e para-estatais] justifica que elas sejam integradas numa lógica de mercado e sejam, tanto quanto possível, subordinadas a condições de autofinanciamento» (*ibidem*), explicitando-se finalmente que «a lógica de mercado nas sociedades organizadas é melhor identificada pela expressão de lógica de ‘quase-mercado’¹, onde o referencial de avaliação é constituído por regras específicas para cada actividade, por contratos-programa, onde estejam identificadas as condições de viabilidade dessa actividade (e que variam em função dos parâmetros que se decidir incluir)» (*ibidem*). Para fechar o edifício da sua argumentação, consideram os mesmos autores que «o papel do Estado na modernização deverá consistir essencialmente na promoção e criação de operadores estratégicos» (pág. 106) e que isso implica uma «deliberada perda de poder tradicional do Estado, que fica de algum modo distribuído por estas entidades de níveis intermédios» (*ibidem*), tudo isto «para que o poder político possa concentrar-se na função de regulação e nas acções de coordenação» (*ibidem*).

A defesa dos princípios do *Estado regulador* acima expostos e da organização do sistema educativo que lhe está associada, acaba por ser também protagonizada pelas principais instituições de *regulação* internacional, como é o caso do Banco Mundial, que em

¹ Para se perceber melhor o que os autores do documento entendem por *quase-mercado*, fazem-se as seguintes citações do texto:

«O ‘quase-mercado’ é a dimensão que corresponde à conjugação tripartida de empresas, operadores financeiros e ‘instituições políticas de apoio empresarial’» (pág. 82)

«O ponto básico a respeitar é que o serviço das três lógicas de regulação conjugadas que formam o ‘quase-mercado’ - a política, a financeira e a empresarial - seja de acesso geral e de recurso voluntário. Não é obrigatório cumprir as condições do ‘quase-mercado’ mas quem recorrer a elas aceita uma rede de condicionamentos. Serão estes condicionamentos que permitirão o exercício da função reguladora, possibilitando o desenvolvimento das políticas de modernização.» (*ibidem*)

1995 produziu um documento intitulado *Prioridades e Estratégias para a Educação*, no qual se definem as orientações que esta instituição considera fundamentais para o sector educativo a serem seguidas nos países que recorrem aos seus créditos. No documento em apreço abordam-se problemas centrais, como são precisamente o papel do Estado e a gestão e financiamento das instituições de ensino e formação, entre outros.

De acordo com Burnett (1996), o documento do Banco Mundial preconiza uma reforma do financiamento e gestão dos sistemas educativos, para o que parte dos seguintes pressupostos:

- As despesas públicas em educação têm-se revelado frequentemente ineficientes e não equitativas, significando a ineficiência uma aplicação não criteriosa em função de aplicações alternativas, e significando a ausência de equidade a impossibilidade de potenciais estudantes de mérito poderem prosseguir estudos por não haver oportunidades educativas ou por não poderem arcar com os respectivos custos;
- Para além disso, e devido a constrangimentos orçamentais, as despesas públicas em educação não conseguem acompanhar o aumento da procura educativa;
- Enquanto que o financiamento público da educação básica beneficia a todos, o financiamento público dos níveis superiores do sistema de ensino beneficia sobretudo os sectores mais favorecidos da população, que são quem frequenta em maior número tais níveis de ensino;
- Desde que o financiamento público incida sobretudo no ensino básico e seja melhorada a sua eficiência, podem obter-se resultados globais superiores na educação mantendo ou até diminuindo o montante daquele financiamento público;
- Há condições para encorajar o financiamento privado quer de instituições educativas privadas quer para reforço das receitas nas instituições do sector público da educação;
- A gestão centralizada pelo Estado dos sistemas educativos deixa pouco lugar à flexibilidade que hoje é indispensável a uma efectiva aprendizagem.

Feito este diagnóstico, o Banco Mundial defende uma redefinição do papel dos governos em matéria educativa em consonância com as seguintes seis orientações fundamentais:

- 1) Maior prioridade à educação pelo facto de o investimento em capital humano ser fundamental para um desenvolvimento sustentado e para reduzir a pobreza;
- 2) Maior atenção aos resultados da aprendizagem e às relações da educação com o mercado de trabalho, significando isto que as prioridades do investimento em educação devem ser estabelecidas de acordo com uma análise económica que equacione padrões a atingir e aprendizagens efectuadas;
- 3) O investimento público deve incidir sobretudo na educação básica (e nesta, especial atenção é dada à escrita e leitura, à matemática, às ciências e às aptidões em comunicação), cabendo aos agregados familiares e aos próprios estudantes (a quem poderão ser concedidos empréstimos para o efeito) uma maior participação no financiamento dos níveis seguintes dos sistemas de ensino (ensino secundário, incluindo o ensino vocacional e profissional, e ensino superior), sem prejuízo da concessão de apoios e bolsas aos alunos mais carenciados;
- 4) Maior atenção à equidade, o que significa garantir as aprendizagens básicas a todos e a atribuição de apoios e bolsas àqueles estudantes que, possuindo potencialidades para prosseguir estudos, apresentam no entanto dificuldades económicas para o fazer;
- 5) Maior envolvimento das famílias na gestão escolar e livre escolha do estabelecimento de ensino a frequentar;
- 6) Maior autonomia das instituições escolares na afectação dos respectivos recursos, atendendo-se às necessidades do meio e atribuindo-se poder de fiscalização aos pais e à comunidade.

Em texto de crítica ao documento do Banco Mundial, Lauglo (1996), após colocar em contraponto a ênfase que nele se dá ao ensino formal e à aquisição de aptidões básicas, por um lado, e a desvalorização a que se procede do ensino vocacional nas escolas, por outro (sendo este último remetido para a responsabilidade do sector privado e das empresas), põe em dúvida os benefícios que os sistemas educativos dos países em desenvolvimento podem retirar da aplicação daquelas orientações do Banco Mundial que,

em seu entender, vão no sentido da privatização, da competição entre as escolas, da gestão empresarial destas e da sua fiscalização pelos utilizadores.

Anteriormente a este documento geral sobre a Educação, o Banco Mundial apenas tinha produzido um outro com o mesmo carácter abrangente e exaustivo, no ano de 1980 (*Education Sector Policy Paper*). Samoff (1996) chamou a atenção para o facto de o documento de 1980 revelar uma maior preocupação pelo papel social da educação (classificando esta como um direito humano básico) e pelas teorias do conhecimento e da aprendizagem, em contraste com a natureza eminentemente prática e economicista do documento de 1995. Samoff realça também o facto de o documento de 1980 dar ênfase à educação vocacional e aplicada, enquanto que o documento actual considera que as aprendizagens gerais são um melhor investimento. Do mesmo modo, o documento de 1995 é abundante em recomendações sobre privatização e aumentos de propinas a pagar pelos utilizadores do sistema educativo, assuntos que quase não mereciam referência no documento de 1980.

Numa linha de análise próxima da do documento *Prioridades e Estratégias para a Educação* do Banco Mundial a que acima aludimos, se move o Relatório para a Unesco *Educação: Um Tesouro a Descobrir*, já anteriormente referido neste trabalho.

Considerando que por razões orçamentais e de gestão «os sistemas educativos não podem responder indefinidamente a uma procura que aumenta dia a dia» (*op. cit.*, pág. 145) e que o prosseguimento dos objectivos educativos «implica opções económicas e financeiras», o mencionado Relatório considera que, a par da continuação dos esforços financeiros dos Estados em ordem a que «a parte do produto nacional bruto consagrada à educação não [deve] nunca ser inferior a 6%» (pág. 155), se torna necessário «mobilizar os recursos financeiros privados a fim de limitar a pressão exercida sobre os orçamentos dos Estados» (pág. 157), afirmando a propósito:

São várias as formas de financiamento privado: participação - ainda que limitada - das famílias e dos estudantes nos custos da escolaridade; responsabilização das comunidades locais por uma parte dos custos de construção e manutenção das escolas; envolvimento de empresas no financiamento da formação profissional; autofinanciamento parcial, no caso de escolas técnicas e profissionais ou de universidades, graças ao estabelecimento de contratos de investigação.

É igualmente possível encarar a hipótese de sistemas de financiamento misto, combinando fundos públicos e privados em proporções variáveis segundo os níveis de ensino, assegurando sempre a gratuidade da educação básica. (pág. 157)

Depois de defender que «o desenvolvimento do ensino superior de massas justifica um maior recurso às propinas» (pág. 160), assegurando-se a «igualdade de oportunidades» através de bolsas e empréstimos, o Relatório considera que o «princípio duma educação realizada durante toda a vida» justifica a contribuição financeira das empresas «quando se trata de aumentar as qualificações da mão-de-obra» e justifica as contribuições financeiras individuais porque tal formação «constitui para eles quer um investimento pessoal (...) quer um meio de realização pessoal» (159/160).

Acompanhando no essencial o documento do Banco Mundial *Prioridades e Estratégias para a Educação* no que respeita ao financiamento da educação, o Relatório para a UNESCO acompanha-o igualmente na defesa da necessidade de *descentralizar* a gestão dos sistemas educativos e de conferir uma *autonomia* alargada às escolas como «o meio essencial de aperfeiçoamento dos sistemas educativos» (pág. 148), permitindo «melhorar a qualidade da tomada de decisões», «aumentar o sentido da responsabilidade das pessoas e das comunidades», «estimular a inovação» e atender aos «grupos minoritários» com «programas melhor adaptados» (pág. 148). O Relatório considera, em particular, que «é importante que a distribuição de uma parte significativa dos recursos atribuídos possa ser decidida a nível da escola» (pág. 149).

Sendo, pois, «favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efectiva dos agentes locais» (pág. 149), a Comissão responsável pelo Relatório defende para o Estado um papel *regulador*, «na medida em que a educação constitui um bem de natureza colectiva que não pode ser regulado apenas pelas leis do mercado» (pág. 150). Assim, serão funções do Estado:

- «criar um consenso social sobre educação»;
- «tentar optimizar as opções sobre recursos»;
- «[assegurar] a ligação entre educação e necessidades económicas»;
- «evitar que o acesso à educação seja recusado a determinadas pessoas ou grupos sociais»;
- garantir a «qualidade da educação», «normas globais» e «meios de controlo» sobre os resultados educativos;
- garantir que as «instituições formais públicas e privadas [possam] desenvolver-se de maneira concertada»;

- «mobilizar outras forças (...) para além das instituições formais»; «suscitar partenariados»; «encorajar inovações educativas». (págs. 150/151)

Como se vê, os princípios do Estado regulador presentes nos documentos supra conduzem-nos imediatamente para questões centrais nos dias de hoje, como são a *autonomia* das escolas, o recurso ao *financiamento* privado da educação, a *descentralização* na gestão dos assuntos educativos e o tipo de participação dos chamados *actores sociais* nessa mesma gestão. Canário (1996) defende, a propósito de tais temas, que «a descentralização por si só não implica opções políticas determinadas», podendo ser utilizada com objectivos muito diversos, desde os de privatização da educação até aos de instauração de uma prática democrática nos serviços públicos. A este propósito, afirma Canário (apoiando-se em estudos de Lauglo) o seguinte:

As doutrinas em que se inspiram estas reformas vão desde o liberalismo, com o inerente desenvolvimento de mecanismos de mercado e da iniciativa privada na educação, geralmente acompanhados do reforço da autonomia institucional do estabelecimento de ensino e do profissionalismo docente, às orientações doutrinárias que radicam no socialismo não-autoritário. Neste último caso, as preocupações de igualdade e de solidariedade social estão mais presentes, criando-se mecanismos de correcção das desigualdades, assim como uma gestão escolar forte a nível local, com participação institucional e dos pais nos processos de decisão, numa perspectiva não tecnocrática. (*op. cit.*, pág. 14)

Se procurarmos um exemplo de uma abordagem de conteúdo liberal dos temas em análise, podemos encontrá-la em Chubb & Moe (1990), autores que, preconizando a retirada das escolas do controlo burocrático do Estado, se pronunciam a favor da adopção de um modelo «assente na autonomia das escolas e na escolha parental», em alternativa a um modelo baseado no «controlo democrático directo» por parte dos agentes e instituições estatais (*op. cit.*, pág. 25). Estribando-se em inquéritos realizados ao funcionamento das escolas nos Estados Unidos da América, estes autores formulam as seguintes três conclusões:

One, schools do indeed perform better to the extent that they possess the effective school syndrome of organizational characteristics - to the extent, in other words, that they have such general qualities as clear goals, an ambitious academic program, strong educational leadership, and high levels of teacher professionalism.

Two, the most important prerequisite for the emergence of effective school characteristics is school autonomy, especially from external bureaucratic influence.

Three, America's existing system of public education inhibits the emergence of effective organizations. This occurs, most fundamentally, because its institutions of

democratic control function naturally to limit and undermine school autonomy. (pág. 23)

Continuando a apoiar-se nos inquéritos atrás mencionados, Chubb & Moe concluem que as escolas privadas estão organizadas e funcionam duma forma «mais eficiente» do que as escolas públicas e que isso resulta duma maior autonomia das primeiras relativamente a um controlo externo e burocrático, assim como do facto de estas funcionarem num contexto institucional de mercado. Assim, afirmam a dado passo estes autores:

Private schools operate in a very different institutional setting distinguished by the basic features of markets - decentralization, competition, and choice - and their organizations should be expected to bear a very different stamp as a result. They should tend to possess the autonomy, clarity of mission, strong leadership, teacher professionalism, and team cooperation that public schools want but (except under very fortunate circumstances) are unlikely to have. (*op. cit.*, pág. 67)

Por seu turno, e numa perspectiva que podemos situar à esquerda do espectro de posições sobre a problemática em questão, Obin (1993) realça a contribuição de Crozier na análise do fenómeno burocrático no Estado e nas organizações, designadamente a ideia de que a uniformidade das normas produz comportamentos de fuga e de contorno a essas normas tanto mais generalizados quanto o espaço organizacional esteja inteiramente regulado por tais normas, isto é, burocratizado. Obin reforça a sua crítica a tal uniformidade de normas burocráticas, apoiando-se nos trabalhos de Bourdieu, os quais salientam o efeito de reprodução das desigualdades sociais quando, em nome da igualdade de oportunidades educativas, se instaura uma igualdade formal de normas nos estabelecimentos de ensino. Obin defende assim que as escolas se organizem em torno da noção de *projecto educativo* no quadro de uma autonomia participativa e negociada.

Reconhecendo embora alguma pertinência a diversos tipos de críticas a tal modelo organizacional, designadamente as que o acusam de corresponder a uma mera importação das técnicas de gestão empresarial preocupadas essencialmente com a eficácia e a rentabilidade, ou as que defendem ser tal modelo um passo direccionado para a construção de mercados educativos e a privatização da educação, Obin contrapõe a tais críticas uma visão alternativa assente em pressupostos que no seu entender correspondem a um «aprofundamento da democracia» e a um reforço da «solidariedade» e da «equidade», bem

como a uma visão do Estado como «fonte principal da evolução e da racionalização da sociedade», os quais pressupostos são assim apresentados:

(...) la déconcentration, l'autonomie des établissements, le nouveau mode d'organisation par objectifs et projets, encore largement en gestation, peut être un moyen pertinent pour répondre au souci d'impulsion et de maîtrise des nécessaires évolutions du système éducatif. Loin d'être l'instrument d'un renforcement des inégalités, la notion de projet, bien conçue et bien utilisée, peut être en particulier l'outil d'une meilleure régulation nationale fondée sur l'explicitation et le contrôle des politiques d'établissement. La *négociation*, la *participation* des acteurs, le *contrat* peuvent remplacer avantageusement, selon nous, la contrainte administrative. La reconnaissance de la diversité locale peut permettre d'asseoir une gestion appuyée sur une évaluation plus objective et de réduire ainsi des disparités hypocritement cachées jusqu'alors derrière l'uniformité des normes. Bref, la nouvelle organisation n'est pas forcément synonyme de laxisme, de concurrence et d'inégalité. Elle peut aussi devenir l'instrument d'une rigueur et d'une régulation reposant sur la solidarité, tendre à une véritable équité, ainsi que participer à un approfondissement de la démocratie. Nous nous situons ainsi clairement dans le courant, traditionnel en France qui, de Turgot à Rocard, voit dans l'État moderne la source principale de l'évolution et de la rationalisation de la société. (*op. cit.*, pág. 12)

Canário (*op. cit.*, pág. 17) defende que o actual processo de descentralização na gestão educativa em França, de que Obin se faz porta-voz, encerra «uma nova forma de regulação por parte da administração central» que, nas palavras de Lorrain (citado por Canário), se terá de preocupar mais com uma «coerência de resultados» do que com uma «conformidade de procedimentos». Para aquela autora, tal «nova forma de regulação» implica a capacidade de garantir os seguintes aspectos: «assegurar a *equidade*» sem impedir a «diferenciação»; «possibilitar e incentivar a *participação* (...) a todos os níveis, mas, em especial a nível local»; centrar o «*controlo e avaliação*» nos resultados e não na observância das normas; garantir a «*formação*» dos intervenientes no processo; «criar uma cultura de *responsabilidade* institucional e de auto-avaliação permanente».

Como se vê, existe no vasto leque de posições sobre o papel regulador do Estado na educação uma tensão permanente entre, por um lado, as posições que, embora reconhecendo a necessidade de um envolvimento activo do Estado nas políticas educativas e no fornecimento a todos de níveis mínimos de escolaridade, vêem nesse mesmo Estado um promotor activo do mercado e da privatização da educação (meios considerados, no quadro de tais posições, como os mais adequados para uma gestão racional e eficiente das instituições educativas); e, por outro lado, aquelas outras posições que, embora vendo na burocracia estatal e na gestão centralizada e rígida da educação obstáculos intransponíveis

para se poder atender à grande diversidade de situações que a educação de massas hoje comporta, consideram no entanto que o papel do Estado não se deve limitar à prestação de serviços mínimos e que são atribuições fundamentais desse mesmo Estado as de pôr em prática políticas activas de orientação e direcção nos assuntos educativos, e, bem assim, de colocar limites à liberalização das actividades educativas e obstar aos efeitos adversos, em termos de democracia e de equidade, dessa mesma liberalização.

No quadro assim delineado, o eixo em torno do qual giram as diversas posições, a corrente principal que atravessa hoje o mundo educativo das sociedades do chamado ocidente desenvolvido, é, em nosso entender, a da sua mercantilização e liberalização, de tal forma que estas surgem como referências incontornáveis face às quais se vão definindo, mais à esquerda ou mais à direita do espectro político, as teorias e as práticas educativas.

Nos locais onde aquelas políticas de mercantilização e de liberalização mais avanços registaram até hoje - os chamados países anglo-saxónicos - três reacções principais se manifestam. A primeira - de que é exemplo a posição de Milton Friedman, atrás citada -, é a que defende o aprofundamento dessa via, entendendo ser uma questão de tempo a sua aplicação integral. Uma segunda reacção - de que são exemplo posições anteriormente citadas de Carnoy & Levin, e que podem também ser vistas ou pressentidas em Ball ou Dale -, é a que considera serem os mercados educativos e a introdução de princípios de economia liberal no funcionamento do sector educativo factores não de resolução mas sim de agravamento dos problemas existentes nesse mesmo sector educativo, tanto em termos de qualidade como em termos de equidade, preconizando, tais posições, um reforço do serviço público educativo e uma melhoria da sua qualidade através de uma transformação democrática do próprio Estado e de um acréscimo de intervenção cívica dos cidadãos. Uma terceira reacção, é a que coloca no mesmo pé a crítica da mercantilização e da liberalização educativas e a crítica da educação pública estatal, por entender que nem uma nem outra dessas vias estão à altura de fazer face às novas exigências educativas com que se confrontam as sociedades modernas. É deste último grupo de posições que seguidamente daremos um exemplo ilustrativo.

Analisando as políticas educativas da *Nova Direita* em Inglaterra, Whitty (1996) considera que tais políticas, pese embora a sua ideologia de defesa do «mercado livre» e do «Estado forte» no campo educativo e pese igualmente as suas consequências negativas no sentido de contribuírem para a reprodução e ampliação das desigualdades sociais, não

deixam de responder, à sua maneira, a mudanças reais nas sociedades contemporâneas («As reformas recentes da Nova Direita têm respondido provavelmente muito mais do que os seus críticos normalmente admitem, às mudanças sociais e culturais que têm tido lugar nas sociedades modernas» - *op. cit.*, pág. 135), fazendo suas, inclusive, reivindicações democráticas e próprias de correntes pluralistas radicais, como são as que se baseiam na ideia da *escolha e diversidade* em educação.

Assim, Whitty defende que as reformas promovidas pela *Nova Direita* podem ser vistas como «parte de um recuo mais alargado dos modernos sistemas educativos estatais burocratizados», os quais «[falharam] na realização das suas promessas, e agora parecem desadequados às sociedades heterogêneas do final do século vinte» (*op. cit.*, pág. 122). Mas enquanto - prossegue o autor - aquelas reformas tiveram por objectivo declarado promover a responsabilização social através do mercado, libertando o Estado de parte das suas funções de legitimação e permitindo-lhe assim reforçar os seus mecanismos de controlo social bem como promover mais eficazmente interesses particulares (reforço da polarização classista e apoio à acumulação privada), a recusa dos «sistemas educativos burocratizados» preconizada por Whitty vai no sentido da criação e desenvolvimento de «uma nova esfera pública *entre* o Estado e uma sociedade civil mercadorizada, na qual novas formas de associação colectiva possam ser desenvolvidas» (*op. cit.*, pág. 131). Está-se assim em presença de uma concepção que defende «a criação de novas formas institucionais dentro das quais ocorrerão as lutas pelo controlo da educação», uma vez que «*nem* o Estado *nem* a sociedade civil serão o contexto da cidadania activa e democrática, através da qual a justiça social pode ser perseguida» (*ibidem*). Na verdade, segundo Whitty,

Parte do desafio [respeitante à necessidade de criar novas formas de associação colectivista] deve passar pelo distanciar-se da tomada de decisão «atomizada» em direcção a uma reafirmação da responsabilidade colectiva, sem recriar os sistemas burocráticos cujas deficiências ajudaram a legitimar a tendência actual de tratar a educação como um bem privado em vez de uma responsabilidade pública. Precisamos de perguntar como podemos usar os aspectos positivos da escolha e autonomia para facilitar o aumento de poder da comunidade, em vez de exacerbar a diferenciação social. (*op. cit.*, pág. 133)

Um regresso directo à antiga ordem das coisas não seria nem praticável nem sensato. As abordagens sociais-democratas da educação que continuam a favorecer a ideia de uma escola para todos, são confrontadas com a necessidade de responder à crescente especialização e à diversidade social. (*ibidem*, pág. 135)

Ao longo da exposição precedente sobre as propostas e tendências actuais de política educativa, pôde adivinhar-se a existência de um intenso debate sobre o futuro da educação e o papel do Estado, dos mercados e da comunidade nesse futuro. Seja qual for o rumo que as coisas tomem, grandes transformações ocorrerão - e estão já a ocorrer - neste domínio, tendo nós deixado já exposta aquela que nos parece ser a tendência fundamental em tais transformações.

Seja como for, e numa situação como a presente, assume uma grande importância a investigação empírica que permita confirmar ou infirmar hipóteses, clarificar ideias e formular teorias. É fazendo jus a esta importância que terminamos o presente capítulo com a exposição de um estudo que Dale & Robertson realizaram sobre a aplicação das políticas educativas preconizadas pelo Banco Mundial ao caso concreto da Nova Zelândia, no qual estudo é detectada uma possível forma de resolução da contradição entre as funções de acumulação e de legitimação cometidas ao Estado, forma essa que, no caso concreto da educação, se deverá traduzir em o Estado, no lugar de fornecer directamente os serviços educativos a que a população aspira e de que carece, promova antes políticas que incentivem e capacitem as famílias para que elas possam satisfazer, com os seus recursos e por sua iniciativa, as respectivas necessidades educativas.

6. O «novo» papel do Estado na educação: um caso paradigmático de aplicação das propostas do Banco Mundial

As propostas do Banco Mundial sobre o papel do Estado na educação, revistas no ponto precedente, surgem na sequência de uma orientação de fundo que esta instituição tinha vindo a preconizar desde o início da década de noventa, e que ficou conhecida por «*market friendly mode*». De acordo com este modelo, o Banco Mundial defende a necessidade de que as intervenções dos Estados nos processos de desenvolvimento tenham como preocupação prioritária a de favorecer o funcionamento dos mercados, abandonando as funções características de um Estado-Providência que «urge dismantlar».

Dale & Robertson (1996) debruçam-se sobre o que consideram ser o caso paradigmático da aplicação destas orientações: a Nova Zelândia. Para estes autores, a «reconfiguração do Estado» em curso neste país, como resultado da adopção do modelo do Banco Mundial, tem implicado, para além de cortes drásticos nas despesas públicas¹, uma *redução ao mínimo das obrigações do Estado e simultânea extensão do controlo do Estado*. No seu entender, e no que à educação diz respeito, isto significa uma transferência de responsabilidades na gestão corrente das escolas para o chamado «terceiro sector», possibilitando que o Estado se liberte da função de provisão directa e reforce as suas actividades de regulação e de orientação política. Para tal, o Estado estabelece com as escolas protocolos onde se fixam os respectivos objectivos de actividade e os recursos disponíveis para os alcançar, ficando definidas fórmulas precisas de financiamento estatal. Assim se *despolitiza* a educação (já que os termos dos protocolos não serão sujeitos a posteriores debates ou modificações e a responsabilidade pelo seu cumprimento perante a comunidade ficará a cargo das administrações das instituições escolares, «retirando o Ministério da Educação da linha de fogo») e assim se introduz a *competição* no fornecimento de serviços educativos (já que as escolas serão financiadas de acordo com o número de alunos que lograrem atrair, sendo livres de o fazer devido à abolição das zonas escolares e devido à possibilidade de definirem os seus próprios esquemas de admissão). Dale & Robertson identificam igualmente, no caso neo-zelandês, uma tendência para reproduzir, no funcionamento dos serviços públicos, as práticas de gestão competitiva do sector privado (incluindo a privatização de alguns desses serviços), bem como para,

¹ «Essentially, what 'brute cuts in public spending' meant for education was more poorer children in schools, less support from the state for education, and fees for tertiary students.» (*op. cit.*, pág. 10)

neste quadro, «normalizar» administrativamente o sector educativo, negando-lhe legitimidade e exigências de natureza específica.

As tendências acabadas de enunciar acarretam, segundo estes autores, consequências importantes, designadamente a crise do conceito de sistema educativo, uma vez que aquilo que passa a existir é uma *agregação de escolas* (refira-se neste ponto que estas escolas, sendo embora autónomas, não deixam de ser indirectamente controladas pelo Estado através do estabelecimento de currículos nacionais e de sistemas nacionais de avaliação, bem como de sistemas de auditoria ao cumprimento dos protocolos estabelecidos com cada uma dessas escolas). Outra consequência importante é a necessidade crescente que as escolas têm de buscar fontes alternativas de financiamento não estatal, dada a exiguidade de fundos públicos postos à sua disposição, e a liberdade de que dispõem para angariar tais financiamentos. No caso da Nova Zelândia, uma das fontes de financiamento que mais se tem desenvolvido é a da *exportação de serviços educativos* sob a forma de recrutamento de estudantes de países asiáticos, as quais exportações terão rendido às escolas secundárias e, em menor grau, às escolas primárias, no ano de 1995, uma quantia global de cerca de 115 milhões de dólares (*op. cit.*, pág. 14). A partir destas realidades, os autores do texto em análise prevêem que a tendência para que as escolas se tornem menos dependentes do financiamento estatal poderá vir a enfraquecer os próprios mecanismos de controlo do Estado sobre os serviços educativos públicos, advindo daqui uma «potencial ameaça à natureza de 'bem público' da educação estatal» (*op. cit.*, pág. 16).

Um último ponto a destacar no estudo de Dale & Robertson sobre o novo papel *regulador* do Estado (e chamamos aqui a atenção para a coincidência das características de tal forma de Estado postas em evidência no referido estudo, relativamente àquelas que são descritas quer nos documentos do Banco Mundial e da UNESCO atrás analisados, quer na obra de Lopes *et al*, anteriormente referida), diz respeito à maneira interessante como abordam o problema das funções de legitimação do Estado na nova configuração *reguladora* deste. Assim, consideram os autores que se assiste, em tal forma de Estado, à substituição do tradicional dilema acumulação-legitimação por uma fusão entre estas duas funções («*accumulation is legitimation*»), ou seja, o Estado legitima o sistema já não através do «sacrifício» da função de acumulação, o qual se traduz no fornecimento gratuito ou a preços reduzidos de bens sociais à população carenciada, mas sim garantindo que a acumulação, no seio de tal sistema, se opera de tal forma que todos possam aceder aos

mercados onde se transaccionam aqueles bens sociais e aí adquirir os que sejam da sua preferência. Vejamos como os autores expõem esta sua perspectiva:

An important outcome (...) is the collapse of the state's traditional accumulation-legitimation dilemma into one where accumulation *is* legitimation. In other words, while the post-war welfare state accepted and met - though with decreasing success - a legitimation burden based on taking responsibility for a wide range of social outcomes (such as unemployment, education, health), the contemporary New Zealand state's aim is to reduce its legitimation burden by withdrawing from direct responsibility for those services and promoting policies that encourage individuals to take responsibility for their own economic well-being. A key corollary of this policy was to be that the resources thus released would be used to assure a sufficient level of national economic well-being to enable this to happen; this is a version of the frequently claimed but rather more rarely experienced 'trickled-down' effect. It is in this sense that legitimation and accumulation become fused. (*op. cit.*, pág. 5)

III - CONCLUSÕES

Após termos percorrido os múltiplos e complexos meandros da relação que, na época presente, se estabelece entre a educação e o desenvolvimento económico, procuraremos seguidamente apresentar uma visão de conjunto das principais pistas de análise, conclusões e interrogações que, ao longo desta dissertação, puderam ir sendo apercebidas.

1

Nunca como hoje a educação (aqui considerada na dupla acepção de formação geral, tecnológica e profissional) foi considerada um factor-chave tão importante e decisivo para o desenvolvimento e até a própria sobrevivência das sociedades.

Sob o signo da *competitividade* e da *modernização* das economias, invoca-se para tal quer a crescente sofisticação das tecnologias e a abundância da informação, quer a maior complexidade das estruturas e das relações sociais, quer a precaridade e a volatilidade das ocupações profissionais, quer também a desvalorização do capital físico perante o capital humano, quer ainda a necessidade de promover a igualdade de oportunidades e defender as identidades nacionais ameaçadas pelas chamadas globalização e mundialização das economias, quer finalmente o crescente peso dos serviços educativos no produto interno das economias e os potenciais ganhos comerciais em termos de balança externa de serviços.

Sob o signo das «novas qualificações» e das «competências transferíveis», o cidadão é chamado a procurar e os governos são conduzidos a promover e apoiar uma formação «universal» que habilite o trabalhador, onde quer que ele se encontre, a realizar um vasto leque de aprendizagem e a ser capaz de desempenhar um grande número de ocupações diferentes nos mais variados contextos. O «trabalhador mundial» que assim se procura torna-se o vértice das chamadas «magnet economies», capazes de atrair os capitais que erram pelo mundo em busca das aplicações mais lucrativas.

Uma das questões importantes que toda esta situação coloca é a de saber que formas de organização social, que novos modelos de produção e que reestruturações educativas são necessárias para que, com base nas possibilidades imensas que oferece o progresso científico e tecnológico actual, se alcancem melhorias decisivas nos níveis de bem-estar da população, nas relações sociais de trabalho e na participação social e política dos cidadãos. E esta questão é tanto mais decisiva quanto as enormes potencialidades



actuais são paradoxalmente acompanhadas do agravamento das desigualdades, do aumento do desemprego e da incerteza quanto ao futuro.

2

A importância conferida à educação neste contexto é acompanhada naturalmente de reestruturações e de reformas profundas dos sistemas educativos, visando adaptá-los a esse papel ciclópico que lhes é atribuído, qual seja o de se constituírem como instrumento determinante do êxito nas *guerras* do desenvolvimento económico moderno.

Na verdade, aos sistemas educativos é hoje atribuído, pela generalidade dos governos e instituições internacionais, o mandato de acompanhar a marchas forçadas as mudanças económicas e tecnológicas que se sucedem «a ritmo vertiginoso». Este *imperativo* económico e tecnológico, por sua vez, suscita da parte dos sistemas educativos o reconhecimento de se encontrarem eles próprios incapazes de lhe responder sem sofrerem profundas alterações.

Cria-se assim uma situação em que, ao mesmo tempo que é chamada, pelo discurso educativo dominante, a desempenhar um papel decisivo, urgente e insubstituível no desenvolvimento e modernização da sociedade e na correcção das desigualdades sociais, a escola é instada a *adaptar-se* a essa mesma sociedade que lhe compete *desenvolver* e *corrigir*.

Uma tal espécie de esquizofrenia paralisante está bem patente, aliás, no facto de a escola e o sistema educativo em geral aparecerem, por regra, duplamente responsabilizados: a sociedade está mal porque o sistema educativo não funciona bem (insucesso escolar gerador de exclusão social, falta de qualificações dos diplomados geradora de desemprego, não produção de elites modernizadoras geradora de atraso, etc.), ao mesmo tempo que os males do sistema educativo há que buscá-los sobretudo no seu próprio interior (na organização burocrática e ineficiente, na má gestão dos recursos investidos, nos maus professores, nos maus programas, etc.), aparecendo a sociedade exterior à escola como um financiador cansado de esperar pelos resultados dos seus investimentos na educação.

Este tipo de visão catastrofista e radical sobre os problemas, tem habitualmente por objectivo criar uma opinião pública favorável a medidas igualmente radicais, e é isso que parece estar em causa no que às escolas e aos sistemas educativos diz respeito.

Se a escolarização das populações foi até tempos recentes fundamentalmente induzida pela oferta de serviços educativos, esta promovida (directa ou indirectamente) pelos organismos estatais, na realidade dos dias de hoje duas tendências principais se completam e reforçam mutuamente: por um lado, um aumento exponencial da procura de serviços educativos; por outro lado, a transferência gradual da oferta de tais serviços para a chamada iniciativa privada.

Assim, e da mesma maneira que a educação e a formação foram arvoradas em questão vital não apenas do desenvolvimento, mas mesmo da sobrevivência das nações, também para cada indivíduo a educação e a formação vêm adquirindo uma dimensão de luta não apenas por um melhor posicionamento social mas também pela própria sobrevivência numa sociedade «cada vez mais competitiva». A actualização da metáfora do «homem lobo do homem» surge aqui carregada de uma ironia amarga e algo desconcertante, uma vez que o principal instrumento que deveria servir para libertar a espécie humana dos grilhões que ainda a prendem ao estado «selvagem» de sobrevivência dos mais fortes, acaba por ser transformado, na imaginação dos políticos e na retórica dos governos, em mais uma arma de arremesso e de destruição do homem pelo seu semelhante. Os mais «educados» são os mais «fortes», teme-se pela educação dos «outros» e o mundo do futuro aparece reduzido a uma imensa arena de «lobos» educados que entre si se degladiam. A cultura nos liberta, a cultura nos aprisiona - e eis Prometeu de regresso ao rochedo nesta celebrada sociedade do «saber» e da «abundância».

Por outro lado, sob a pressão do desemprego crescente e invocando-se uma inaceitável desadequação entre as qualificações exigidas pelo sistema económico e a formação ministrada pelas escolas, os governos, em maré de contenção orçamental, declaram-se impotentes para resolver por si sós tão espinhoso problema e concentram esforços na construção de um mercado educativo, com o concurso do qual, e sob regulação do Estado, se poderá supostamente resolver esse mesmo problema.

De centro de articulação, que tem sido, entre a sociedade e a economia, o sistema educativo assume cada vez mais a natureza de sector, e sector importante, dessa mesma economia.

Expressão desta realidade começa por ser a colonização (nem sempre assumida, mas real) de todo o discurso educativo oficial pelas teses do «capital humano», as quais vão paulatinamente incorporando dentro da função de preparar o futuro trabalhador para o aparelho produtivo, as outras funções que tradicionalmente são confiadas à escola: a da integração social e a do desenvolvimento pessoal dos jovens. Assim, «integração social» passou a significar «emprego», e «desenvolvimento pessoal» passou a significar «aprendizagem ao longo da vida para garantir um emprego». O «ser humano completo», tão caro às perspectivas liberais e democráticas sobre a educação, passou a ser o eufemismo com que se designa o trabalhador de que a economia necessita.

E, como qualquer empresa, pretende-se que a escola se reja pelos critérios da eficácia e da rentabilidade na gestão dos capitais nela investidos. Produzir mais e melhor com menos recursos, passa a ser a palavra-de-ordem da gestão escolar, sendo que o *mais* e o *melhor* se guiarão, duma forma crescente, pelas exigências puramente mercantis da oferta e da procura dos serviços produzidos pela escola.

O mercado educativo é um mercado em ampla expansão, e onde existe mercado em expansão existe necessariamente uma indústria também em expansão, à qual afluem os capitais em busca de aplicação e a qual procura, nesse mercado, colocar os seus produtos.

Tudo isto faz com que o discurso educativo oficial caminhe actualmente para uma uniformização em torno de preocupações predominantemente económicas. Na verdade, tendendo a educação, enquanto actividade exercida pelos educadores e enquanto formação recebida pelos educandos, a ser reduzida à condição de mercadoria e a escola reduzida à condição de empresa, a avaliação dos resultados educativos tenderá também, naturalmente, a pautar-se pelos critérios puramente contabilísticos dos custos mínimos e dos lucros máximos.

5

Mercado educativo e indústria educativa são, como é bom de ver, realidades que existem pelo menos desde que a actividade educativa se autonomizou no funcionamento das sociedades. O que torna particular a situação dos nossos dias neste campo é o resultado de três factores fundamentais: o primeiro, é a transformação da escola numa escola de massas em todos os níveis de ensino, com o que isso implica de enorme acréscimo do número de «clientes» potenciais da dita indústria educativa; o segundo factor,

tem a ver com o facto de o sector com maior potencial de desenvolvimento da economia dos nossos dias - o que se relaciona com as chamadas novas tecnologias de informação - ter na produção de serviços educativos um dos seus principais campos de aplicação; o terceiro factor, finalmente, é a chamada crise do Estado-Providência, com o que tal significa de enfraquecimento do papel do Estado como produtor directo de serviços educativos, sendo que essa mesma crise do Estado-providência, no que à educação diz respeito, se poderá também explicar pela incapacidade de o Estado corresponder às necessidades de expansão do mercado educativo e da indústria educativa com um acréscimo de despesas públicas à medida dessas necessidades.

6

Tudo isto constitui, como é fácil de ver, uma «mistura explosiva», tornando-se difícil deixar de reconhecer naqueles que são os principais chavões do discurso educativo actual - a saber: a *autonomia das escolas*, a *qualidade da educação*, a *escola para todos*, a *educação ao longo da vida* e a *sociedade educativa* - elementos de uma ideologia que, parecendo servir a todos, se revelará um instrumento ao serviço de interesses particulares apresentados como gerais e universais.

A verdade é que se a actividade educativa for encarada sobretudo como um meio de tornar os jovens competitivos num mercado de trabalho em que sobreviverão apenas os mais aptos; se, além disso, essa mesma actividade educativa passar a decorrer no quadro de uma competição entre as instituições de ensino e formação em que, da mesma maneira, sobreviverão apenas as mais aptas; e se, finalmente, as formas, os meios e os próprios conteúdos educativos tenderem a subordinar-se - como parece estar a acontecer - às necessidades das chamadas indústrias da informação, se tudo isto suceder, ter-se-ão reunidos os principais ingredientes para que a actividade educativa entre definitiva e totalmente na esfera da actividade económica e, como tal, fique submetida, à semelhança do que acontece com qualquer actividade mercantil, às duras leis do deve e do haver.

Que restará então da noção de serviço público que tradicionalmente aparece associada à actividade educativa? Que papel ficará reservado ao Estado, que não seja o de *regular* o funcionamento do mercado educativo e da indústria educativa, para além do «serviço mínimo» que consiste em assegurar que as escolas cumprem eficazmente o seu papel de reprodução e de controlo social? (A *escola para todos*, neste quadro, acabaria por

assumir a natureza de *escolaridade mínima garantida*, em analogia e com o significado que tem o actual «rendimento mínimo garantido»).

Os problemas da educação tenderão a deixar de debater-se e derimir-se ao nível da sociedade global e do Estado (a celebrada divisa de «retirar a educação da arena política»), para se circunscreverem ao microcosmos de cada escola e, no limite, de cada aluno tomado individualmente (é para isso que aponta a filosofia de substituir o conceito *de sistema educativo* pelo de *escolas*, e de *centrar a aprendizagem no aluno*).

7

Se a economia actual globalizada exige a criação do *trabalhador mundial*, ela exigirá também a criação do *aluno mundial* - alguém que, respeitando-se embora as especificidades locais, adquira na escola as competências básicas para poder vir a ser aquele *trabalhador mundial*.

Da mesma maneira, se as indústrias da informação têm no mercado educativo um dos seus *ovos de colombo* mais apetecidos, o *aluno mundial* será também o *consumidor mundial* de serviços e produtos educativos. É neste contexto, aliás, que surge o conceito algo nebuloso de *escola informada*, a qual se pretende que, ao cabo de sucessivos processos de integração, venha a fazer parte dessa «rede mundial de escolas» sobre cuja utilidade apenas parecem ter ideias práticas e concretas os especialistas de *marketing* das multinacionais que disputam o controlo do mercado mundial da informação - especialistas de *marketing* esses, diga-se de passagem, que por vezes parecem surgir travestidos de mestres de educação, políticos ou ministros, em ocasiões de artigos ou discursos mais ou menos eufóricos em que estes peroram sobre as excelências e virtudes da *sociedade da informação* e sobre a necessidade imperiosa da *aprendizagem ao longo da vida*.

8

Evidentemente que os sistemas educativos não estão em condições de cumprir as funções que actualmente as sociedades deles esperam.

Até aqui palco de uma tendência de igualização de oportunidades sociais e instrumento eficaz de controlo e de legitimação da ordem social, a escola, agora massificada ou em vias de massificação em todos os graus de ensino, ameaça tornar-se num lugar onde as contradições sociais se agravam em lugar de se atenuarem, à medida que

repele um número crescente de crianças e jovens «inadaptados»; à medida que as oportunidades de trabalho à saída de cada grau de ensino revelam ser de pouca utilidade o capital que na escola se decidiu investir; à medida ainda que aumentam muito, como hoje sucede, os custos infraestruturais necessários ao funcionamento escolar, designadamente no que respeita à produção e difusão de conhecimentos e qualificações; e à medida, finalmente, que aquelas contradições sociais adquirem uma dimensão já não apenas nacional, mas sim internacional e até mundial, e os sistemas educativos são chamados eles próprios a «internacionalizarem-se».

Sucede, por outro lado, que o modo de produção e difusão de conhecimentos se vem alterando profundamente nos tempos que correm. Cinco séculos e meio depois de Guttemberg, só agora, com as chamadas novas tecnologias da informação, se torna verdadeiramente possível produzir e vender conhecimentos em massa, e os sistemas educativos actuais, com as formas de organização que lhes são próprias, tornam-se um entrave ao desenvolvimento das «indústrias do conhecimento».

Temos assim que a crise da escola se deve, em primeiro lugar, ao facto de lhe ser atribuída a *missão impossível* de resolver contradições que ela já não pode resolver, seja pela dimensão social ou seja pela dimensão espacial que essas contradições atingiram; e se deve, em segundo lugar, ao facto de os sistemas educativos estarem em vias de ser integrados nos circuitos mundiais de produção, distribuição e venda das chamadas indústrias da informação e do conhecimento.

9

Mas se a escola se ligar fundamentalmente à função social da acumulação económica, como passarão a ser desempenhadas as suas funções tradicionais de legitimação e de controlo social?

A legitimação do sistema, num contexto de mercados educativos e de privatização da educação, faz-se fundamentalmente através da retórica da liberdade de escolha e da participação da comunidade nos assuntos da escola, assim como na apologia das teses da «destruição criadora» e da «inovação pela competição», como alavancas para melhorar a qualidade do ensino, tudo isto envolvido por uma preocupação marginal mas ruidosa pelos chamados «desprotegidos» e «excluídos» daquele mesmo sistema.

No entanto, perante as enormes expectativas sociais na pretensa panaceia educativa e os efeitos perversos dos mercados educativos no que diz respeito à igualdade de oportunidades e à referida qualidade do ensino, aquela fonte de legitimação é necessariamente débil e terá de ser acompanhada de medidas de reforço da hierarquização e do controlo social.

É assim que se começa a assistir já à introdução, em ritmo acelerado, de esquemas que visam criar novas hierarquias a coberto da *reestruturação* do aparelho educativo, da *diversificação* das vias de ensino e da própria *hierarquização* das escolas e dos percursos de formação.

Neste contexto, ao Estado caberá a função supletiva de zelar pelo bom funcionamento global do sistema, de incentivar a criação, pela chamada sociedade civil, de «redes de apoio educativo» e outras instituições «híbridas», onde cada um deverá buscar a sua própria protecção, e de acudir a tapar as brechas por onde o sistema, mesmo assim, ameaça ruir.

Assim, legítimo se torna colocar o problema de saber que implicações poderá ter o facto de uma questão de *interesse público* prioritário (como é a educação nas sociedades desenvolvidas actuais) estar cada vez mais a ser transformada num *assunto privado*. Será o *Estado regulador* o instrumento-charneira capaz de tornar resolúvel esta contradição a contento da colectividade e dos indivíduos que a compõem? Estes são temas que aqui apenas equacionaremos e que carecerão necessariamente de ser aprofundados em futuras investigações.

BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, Michel (1976), *Régulation et Crises du Capitalisme - L'expérience des États-Unis*, Calmann-Lévy.
- APPLE, Michael W. (1996), «La Creación de una Audiencia Cautiva: el Canal Uno y la Economía Política de los Textos», in *El Conocimiento Oficial*, Paidós.
- ASHTON, David & GREEN, Francis (1996), *Education, Training and the Global Economy*, Edward Elgar.
- AZEVEDO, Joaquim (1994), «Educação e Desenvolvimento: uma Viagem à Procura de Novos Horizontes», in *Colóquio / Educação e Sociedade*, nº6.
- BALL, Stephen (1990), *Politics and Policy Making in Education*, Routledge.
- BALL, Stephen (1993), «Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA», in *British Journal of Sociology of Education*, Vol.14, nº1.
- BALL, Stephen (1996), «School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education», in *Journal of Education Policy*, Vol. 11, nº1.
- BANCO MUNDIAL (1995), *O Trabalhador e o Processo de Integração Mundial*, Banco Mundial.
- BAUBY, Pierre (1997), *Le Service Public*, Dominos, Flammarion.
- BELL, Daniel (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Penguin.
- BENAVOT, Aaron (1992), «Educational Expansion and Economic Growth in the Modern World, 1913-1985», in Fuller, B. & Robinson, R. (org.), *The Political Construction of Education*, Praeger Publishers.
- BERNSTEIN, Basil (1990), *A Estrutura do Discurso Pedagógico - Classe, Códigos e Controle*, Editora Vozes.
- BESSA, Daniel (1997), «De uma Economia em Crescimento a uma Economia em Crise: Refundar o Papel e o Lugar da Educação Escolar», in *Nos 10 Anos da Lei de Bases - Memórias e Projectos*, Edições Asa.
- BOURDIEU, Pierre (1979), *La Distinction*, Les Editions de Minuit.
- BOWLES, Samuel & GINTIS, Herbert (1976), *Schooling in Capitalist America - Educational reform and the contradictions of economic life*, Routledge & Kegan Paul.
- BOYD, W. (1982), «The Political Economy of Future Schools», *Educational Administration Quarterly*.
- BOYER, Robert (1994), «Les Capitalismes vers le XXIème Siècle», in *Notas Económicas*, nº2, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- BRAVERMAN, Harry (1982), «Nota Final sobre a Qualificação», in Grácio, S. et al. (org.), *Sociologia da Educação - I*, Livros Horizonte.
- BROWN, Gordon (1995), «The Politics of Potential: A New Agenda for Labour», in Miliband, D. (org.), *Reinventing the Left*, Polity Press.
- BROWN, Phillip & LAUDER, Hugh (1996), «Education, Globalization and Economic Development», in *Journal of Education Policy*, Vol.11, nº1.
- BURNETT, Nicholas (1996), «Priorities and Strategies for Education - a World Bank Review: the Process and the Key Messages», in *International Journal of Educational Development*, Vol.16, nº3.
- BURRUP, Percy et al. (1996), *Financing Education in a Climate of Change*, Allyn and Bacon.
- CANÁRIO, M. Beatriz (1996), «Um Debate Actual: Educação e Descentralização», in *Ensinus*, nº6.
- CANDEIAS, António (1993), «Políticas Educativas Contemporâneas: Críticas e Alternativas», in *Revista Inovação*, nº6.
- CARNEIRO, Roberto (1988), *Portugal - os Próximos 20 Anos, Educação e Emprego em Portugal - uma leitura de modernização*, V Vol., Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARNEIRO, Roberto (1994), «A Dinâmica de Evolução dos Sistemas Educativos. Um ensaio de interpretação institucional», in *Colóquio Educação e Sociedade*, nº6.
- CARNOY, Martin & LEVIN, Henry (1996), *Schooling and Work in the Democratic State*, Stanford University Press.

- CHAGAS LOPES, Margarida (1995), *Estratégias de Qualificação e Metodologias de Avaliação*, Celta Editora.
- CHUBB, John & MOE, Terry (1990), *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution.
- CODD, John A. (1988), «The Construction and Deconstruction of Educational Policy Documents», in *Journal of Education Policy*, Vol.3, nº3.
- COLLINS, R. (1975), *Conflict Sociology*, Academic Press.
- COMISSÃO EUROPEIA (1995), *Ensinar e Aprender: Rumo à Sociedade Cognitiva*, Comissão Europeia.
- COMISSÃO EUROPEIA (1994), *Crescimento, Competitividade, Emprego - os Desafios e as Pistas para entrar no Século XXI - Livro Branco*, Comissão Europeia.
- CORREIA, José Alberto *et al.* (1993), «A Ideologia da Modernização no Sistema Educativo em Portugal», in *Cadernos de Ciências Sociais*, nº12/13.
- CORREIA, José Alberto (1994), «A Educação em Portugal no Limiar do Século XXI: Perspectivas de Desenvolvimento Futuro», in *Educação, Sociedade & Culturas*, nº2.
- DALE, Roger (1994), «A Promoção do Mercado Educacional e a Polarização da Educação», in *Educação, Sociedade & Culturas*, nº2.
- DALE, Roger & ROBERTSON, Susan (1996), *'Resiting' the Nation, 'Reshaping' the State: Globalisation Effects on Education Policy in New Zealand*, M. Olssen & K. Morris Matthews (Eds.).
- DELORS, Jacques *et al.* (1996), *Educação: um tesouro a descobrir*, Edições Asa.
- ENGELS, Friedrich (1977), *Anti-Dühring*, Éditions Sociales.
- ERT - Mesa Redonda dos Industriais Europeus (1994), *Uma Educação Europeia - A caminho de uma sociedade que aprende*, ERT.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995), «Equality and Work in the Post-industrial Life-cycle», in Miliband, D. (org.), *Reinventing the Left*, Polity Press.
- FRIEDMAN, Milton & Rose (1980), *Liberdade para Escolher*, Publicações Europa-América.
- GRUPO DE LISBOA (1994), *Limites à Competição*, Publicações Europa-América.
- HIRSCHORN, Larry (1986), *Beyond Mechanization*, The MIT Press.
- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame (1996), *Globalization in Question*, Polity Press.
- HUSSAIN, Athar (1982), «A Economia e o Sistema Educativo nas Sociedades Capitalistas», in Grácio, S. *et al.* (org.), *Sociologia da Educação - I*, Livros Horizonte.
- KOVÁCS, Ilona & CASTILLO, Juan José (1998), *Novos Modelos de Produção - Trabalho e pessoas*, Celta Editora.
- LAUGLO, Jon (1996), «Banking on Education and the Uses of Research - a Critique of: World Bank Priorities and Strategies for Education», in *International Journal of Educational Development*, Vol.16, nº3.
- LE GRAND, Julian *et al.* (1993), *The Economics of Social Problems*, The Macmillan Press Ltd.
- LOPES, Emâni *et al.* (1989), *Portugal: o Desafio dos Anos Noventa*, Editorial Presença.
- MARX, Karl (1982), *Le Capital*, Éditions du Progrès.
- MATOS, Manuel (1996), «Projecto Educativo e Formação Contínua: a Temporalidade da Escola e Alguns Equívocos», in *Educação, Sociedade & Culturas*, Revista da Associação de Sociologia e Antropologia da Educação, nº6, Edições Afrontamento.
- MONITOR COMPANY (sob a direcção de PORTER, Michael), (1994), *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*, Edição do Fórum para a Competitividade.
- MURGATROYD, Stephen & MORGAN, Colin (1994), *Total Quality Management and the School*, Open University Press.
- OBIN, Jean-Pierre (1993), *La Crise de L'Organisation Scolaire*, Hachette Livre.
- OCDE (1992), *As Escolas e a Qualidade*, Edições Asa.
- OCDE, Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement (1998), *L'Investissement dans le Capital Humain - une comparaison internationale*, Éditions de l'OCDE.
- PAPERT, Seymour (1997), *A Família em Rede*, Relógio D'Água Editores.

- PIORE, Michael & SABEL, Charles (1990), *La Segunda Ruptura Industrial*, Alianza Editorial.
- ROBINS, Kevin & WEBSTER, Frank (1989), *The Technical Fix - Education, computers and industry*, Macmillan Education Ltd.
- RODRIGUES, Maria João (1994), *Competitividade e Recursos Humanos*, Publicações Dom Quixote.
- RUBINSON, Richard & FULLER, Bruce (1992), «Specifying the Effects of Education on National Economic Growth», in Fuller, B. & Robinson, R. (org.), *The Political Construction of Education*, Praeger Publishers.
- SAMOFF, Joel (1996), «Which Priorities and Strategies for Education?», in *International Journal of Educational Development*, Vol.16, nº3.
- SCHULTZ, Theodore (1970), «The Human Capital Approach to Education», in *Economic Factors Affecting the Financing of Education*, Roe L. Johns et al., eds.
- SMITH, Adam (1983), *Inquérito sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações*, Vol.I, Fundação Calouste Gulbenkian.
- STIGLITZ, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, Princeton University.
- STOER, Stephen (1986), *Educação e Mudança Social em Portugal - 1970-1980, Uma Década de Transição*, Edições Afrontamento.
- STOER, Stephen et al. (1990), «O Novo Vocacionalismo na Política Educativa em Portugal e a Lógica da Acumulação», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº29.
- TABB, William (1997), «Globalization is an Issue, the Power of Capital is the Issue», in *Monthly Review*, Vol.49, nº2.
- THUROW, C. L. (1975), *Generating Inequality: Mechanics of Distribution in the US Economy*, Basic Books.
- WHITTY, Geoff (1996), «Autonomia da Escola e a Escolha Parental: Direitos do Consumidor versus Direitos do Cidadão na Política Educativa Contemporânea», in *Educação, Sociedade & Culturas, Revista da Associação de Sociologia e Antropologia da Educação*, nº6, Edições Afrontamento.
- WOOD, Ellen M. (1996), «Capitalism and The Information Age», in *Monthly Review*, Vol.48, nº3, Monthly Review Foundation.